

VNS 1/1997

Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 17.3.1997

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ
JOHDANTO

I EUROOPAN TURVALLISUUSKEHITYS JA SUOMI

1. Turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö

- 1.1 Murroksesta jatkuvaan muutokseen
- 1.2 Euroopan unioni ja turvallisuus
- 1.3 Venäjän kehitys
- 1.4 NATO:n sopeutuminen muutokseen
- 1.5 Aseidenriisunta ja asevalvonta
- 1.6 Asevoimat ja sotilaallinen kriisinhallinta
- 1.7 Pohjois-Euroopan turvallisuuskehitys

2. Sotilaallinen turvallisuusympäristö

- 2.1 Pohjois-Euroopan muuttumaton strateginen merkitys
- 2.2 Itämeren uusi tilanne
- 2.3 Venäjä sotilaallisena suurvaltana Pohjois-Euroopassa
- 2.4 Ruotsin puolustuksen linjaukset
- 2.5 Sotilaallinen turvallisuusympäristö Suomen kannalta

3. Suomi Euroopan muutoksessa

- 3.1 Turvallisuuden keskeiset tekijät
- 3.2 Puolustuskyvyn merkitys
- 3.3 Turvallisuuspolitiikan kehittäminen

II SUOMEN PUOLUSTUKSEN KEHITTÄMINEN

1. Sotilaalliset vaatimukset

- 1.1 Sodan kuvan muutos
- 1.2 Suomen puolustuksen nykytila

2. Kansallisen toimintaympäristön muutos

- 2.1 Yhteiskunnan kehitys ja puolustusvoimat
- 2.2 Kansantalouden kehitys ja puolustus
- 2.3 Yhteiskunnan toimintakyky poikkeusoloissa
- 2.4 Uudet turvallisuusuhkat ja puolustusvoimat

3. Puolustuksen kehittäminen vuosina 1998 - 2008

- 3.1 Puolustuksen kehittämistavoitteet
- 3.2 Puolustusvoimien rakennemuutos
- 3.3 Rakennemuutoksen aikataulu ja rahoitus
- 3.4 Puolustusvoimien kansainvälinen toiminta
- 3.5 Puolustustarviketeollisuus ja puolustusmateriaaliyhteistyö

4. Yhteenveto

TIIVISTELMÄ

Tässä turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa esitetään puolustuspolitiikan ja puolustusvoimien kehittämisen suuntalinjat osana Suomen turvallisuuspolitiikkaa. Pohjana ovat Valtioneuvoston vuonna 1995 eduskunnalle antama turvallisuuspoliittinen selonteko ja eduskunnan siitä antama vastaus, jotka ovat luoneet laajan ja tukevan perustan kokonaisvaltaisen turvallisuuspolitiikan kehittämiseksi.

Suomen näkökulmasta Euroopan unioni, Venäjä ja NATO ovat Euroopan turvallisuuskehityksen keskeisimmät tekijät. Ne ovat kaikki muutoksen tilassa ja vaikuttavat turvallisuuteen ja vakauteen Suomen lähialueella Pohjois-Euroopassa.

Euroopan unionin jäsenyys on selkeyttänyt ja vahvistanut Suomen kansainvälistä asemaa. Vaikka jäsenyyteen ei sisälly sotilaallisia turvallisuustakuita, siihen kuuluu yhteisvastuuseen perustuva suoja. Suomi tukee EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintakyvyn vahvistamista ja osallistuu rakentavasti unionin turvallisuus- ja puolustusulottuvuuden kehittämiseen.

Suomi tukee Venäjän uudistuskehitystä ja sitoutumista yhteistyövaraiseen turvallisuuteen. Venäjään liittyvien turvallisuusongelmien hallinta ja sotilaallinen vakaus ovat Suomelle naapurimaana erityisen tärkeitä kysymyksiä.

Yhdysvaltain sitoutuminen Euroopan turvallisuuteen ja NATON toimintakyvyn säilyttäminen on tärkeitä. Suomi seuraa tarkoin NATON laajentumisen vaikutuksia Itämeren alueella sekä NATON ja Venäjän suhteissa. Baltian maiden itsenäisyyden ja turvallisuuden säilyminen on olennaista alueen vakaudelle ja turvallisuudelle.

Ruotsin turvallisuuspoliittiset ratkaisut ovat tärkeä tekijä Suomen turvallisuudelle maiden historiallisen erityissuhteen ja samankaltaisten etujen vuoksi.

Suomen turvallisuuspolitiikan kehittämiseen kuuluu mahdollisuus tehdä itsenäisiä valintoja ja valvoa omia etuja. Suomi pyrkii siihen, että sillä on parhaat mahdolliset keinot huolehtia turvallisuudesta kaikissa tilanteissa. Tavoitteena on tehokas yhteinen turvallisuus, joka perustuu YK:n, ETY-Jin ja EN:n periaatteille.

Kansainvälinen sotilaallinen yhteistoiminta on kasvava osa Suomen turvallisuuspolitiikkaa. Osallistuminen kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin vahvistaa Suomen sotilaallista yhteistoimintakykyä ja parantaa siten puolustusvalmiutta.

Puolustuksella on keskeinen merkitys Suomen turvallisuuspolitiikassa. Suomella on sekä poliittinen tahto että taloudelliset edellytykset ylläpitää uskottavaa kansallista puolustuskykyä. Suomeen ei kohdistu uhkia, joiden ehkäisemiseen tai torjumiseen sotilasliiton turvallisuustakuut olisivat tarpeen. Suomen sotilaallinen liittoutumattomuus tukee Pohjois-Euroopan vakautta.

Suomi arvioi liittoutumattomuuden ja sotilaallisen yhteistyön toimivuutta Euroopan turvallisuusasetelman muuttuessa ja osana Euroopan unionin kehitystä. Uskottava puolustuskyky on turvallisuuspolitiikan kehittämisen välttämätön osa.

Suomen sotilaallisessa asemassa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Ilmatila ja pohjoisin Suomi ovat säilyttäneet merkityksensä lähialueiden suurvaltastrategisen tärkeyden vuoksi. Itämeren uusi tilanne on lisännyt Ahvenanmaan ja Etelä-Suomen rannikkoalueen merkitystä. Eteläinen Suomi on maan strategisesti tärkein alue kaikissa tilanteissa.

Suomi on luonut uskottavan kansallisen puolustuskyvyn, jota kohtaan tunnetaan kansainvälistä luottamusta. Euroopan sotilaallisen tilanteen muutokset eivät ole aiheuttaneet tarvetta tarkistaa Suomen puolustusratkaisua. Yleiseen asevelvollisuuteen ja alueelliseen puolustusjärjestelmään perustuva ratkaisu on edelleen taloudellisin ja toimivin malli, jonka avulla koko Suomen aluetta kyetään uskottavasti puolustamaan.

Nykyinen perusta antaa mahdollisuuden sellaiseen puolustusjärjestelmän rakennemuutokseen, joka ottaa huomioon turvallisuusympäristössä sekä kriisin ja sodan kuvassa tapahtuvat muutokset, suomalaisen yhteiskunnan kehityksen ja taloudelliset voimavarat.

Puolustusjärjestelmän valmiutta ja reagointikykyä parannetaan. Kehittämisen painopiste on maavoimissa. Puolustuksen ennaltaehkäisevää kykyä vahvistetaan muodostamalla maanpuolustusalueille nopeasti toimeenpantavat valmiusyhtymät sekä nostamalla materiaalin ja koulutuksen laatua. Samalla mahdollistetaan maavoimien kokonaisvahvuuden merkittävä pienentäminen. Meri- ja ilmavoimat säilytetään määrällisesti nykytasolla, mutta niiden suorituskykyä parannetaan.

Varusmiesten palvelusaika- ja koulutusjärjestelmä uudistetaan. Tavoitteena on koulutuksen sisällön kehittäminen ja sodan ajan joukkojen tuottamisen tehostaminen. Uusi palvelusaikajärjestelmä mahdollistaa varuskuntien tehokkaan ja taloudellisen käytön. Rauhan ajan organisaation rationalisointi luo edellytykset kohdentaa henkilöstöä rakennemuutoksen tavoitteita vastaavasti.

Miehistön palvelusajan lyhentäminen edellyttää joukkojen kertausharjoitusten lisäämistä. Tavoitteena on vähintään 35 000 reserviläisen kouluttaminen vuosittain. Yleisen asevelvollisuuden toimivuuteen kiinnitetään erityistä huomiota.

Puolustusvoimien rakennemuutoksessa on kyse tärkeästä ja kauaskantoisesta turvallisuuspoliittisesta päätöksestä. Valtiontalouden tila asettaa ahtaat rajat uudistuksen käytännön toteutukselle. Tavoitteena on osoittaa riittävät taloudelliset edellytykset rakennemuutoksen toteuttamiseen. Suomen nykyinen vakaa turvallisuustilanne luo otollisen tilaisuuden puolustusjärjestelmän uudistukselle.

JOHDANTO

Valtioneuvoston vuonna 1995 eduskunnalle antamassa selonteossa "Turvallisuus muuttuvassa maailmassa" määritetään Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjat kylmän sodan jälkeisessä murroksessa. Eduskunnan hyväksymässä selonteossa korostetaan, että turvallisuuspolitiikka koskee kaikkia suomalaisen yhteiskunnan hyvinvointiin ja turvallisuuteen vaikuttavia ulkoisia tekijöitä.

Euroopan turvallisuusasetelman muutos on epätasainen ja epävarma, pitkän aikavälin tapahtumasarja. Sodanuhka on yhtäältä merkittävästi vähentynyt suurvaltaliittoutumien vastakkainasettelun poistuttua. Sotilaallista kehitystä leimaa pidättyvyys ja aseidenriisunnassa on alkamassa uusi vaihe. Muutokseen liittyy toisaalta uusia turvallisuuspoliittisia ongelmia: poliittista epävakautta, alueellisia ja sisäisiä ristiriitoja, kansallisuuskiistoja ja muita turvallisuusongelmia, jotka voivat kärjistyä aseellisina selkkauksina ja niihin liittyvinä pakolaisvirtoina. Muutos on tuonut esiin laajoja ympäristöongelmia.

Kansainväliset turvallisuusongelmat voidaan ratkaista vain yhteistyöllä, joka perustuu jokaisen valtion valinnanvapauteen ja tasavertaisuuteen. Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) periaatteet muodostavat perustan uusille turvallisuuspoliittisille yhteistyömuodoille, jotka ovat vahvistuneet viime vuosina.

Turvallisuuteen kuuluu poliittisten ja sotilaallisten kysymysten ohella ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen sekä taloudellinen vapaus, sosiaalinen vastuu ja keskinäinen solidaarisuus ympäristön suojelemiseksi.

Laajaa käsitystä turvallisuudesta toteutetaan paljolti samanlaisena koko Euroopassa. Valtiot ja kansainväliset järjestöt suuntaavat voimavaroja vakauden vahvistamiseen ja ristiriitojen ennaltaehkäisyyn samoin kuin varautumiseen kriisien hallintaan. Tämä on varsinkin Euroopan unionin painopisteitä. Kansalliset asevoimat ja kansainväliset sotilasorganisaatiot kehittävät valmiuksiaan rauhanturva- ja kriisinhallintatehtäviin. Perinteisen puolustuksen voimavaroja on useissa Euroopan maissa vähennetty.

Euroopan oloissa yksikään maa ei voi taata turvallisuuttaan yksin. Ristiriitoja ja konflikteja ei voida hallita ellei tartuta niiden syihin. Suomi on painottanut turvallisuuspolitiikan yhteistyövaraisuutta jo kylmän sodan ajoista lähtien. Laaja turvallisuuskäsite, vakauden ja uusien turvallisuusuhkien merkityksen korostaminen, on tarkoituksellista tärkeysjärjestyksen muuttamista.

Turvallisuuspolitiikka vaatii laajaa ja kokonaisvaltaista arviointia ja keskustelua, tiedon ja avoimuuden lisäämistä sekä tulevien haasteiden tiedostamista. Vuoden 1995 selonteko ja eduskunnan siitä käymä perusteellinen keskustelu on luonut laajan ja tukevan perustan kokonaisvaltaisen turvallisuuspolitiikan kehittämiseksi. Selonteossa on Suomen turvallisuuspolitiikka jaettu toiminnalli-

sesti vakauspolitiikkaan, konfliktinhallintaan ja puolustukseen. Tämä lähestymistapa on säilyttänyt käyttökelpoisuutensa.

Vakauspolitiikka tähtää demokraattisten poliittisten ja taloudellisten muutosten edistämiseen ja turvallisuushkien ennaltaehkäisemiseen rauhanomaisia rakenteita vahvistamalla. **Konfliktinhallinta** koostuu varhaisvaroituksesta, konfliktinestosta, poliittisesta ja sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja elvytys- ja jälleenrakennustoiminnasta. **Puolustus** tähtää pelotteen luomiseen sotilaallisia uhkia vastaan ja kansakunnan itsenäisyyden ja turvallisuuden suojelemiseen tarvittaessa voimakkein.

Eduskunta korosti selontekoon antamassaan vastauksessa vakauspolitiikan merkitystä pitkäjänteisen turvallisuuspolitiikan perustana, tuki Suomen osallistumista laajenevaan kriisinhallintayhteistyöhön ja painotti uskottavan itsenäisen puolustuksen ylläpitämistä muuttuvassa sotilaspoliittisessa asetelmassa.

Kansainvälisellä yhteistyöllä on kylmän sodan jälkeen voitu vahvistaa turvallisuutta ja ylläpitää vakautta samalla kun muutos on jatkunut. Yhteistyövarainen turvallisuus on toimiva menettely niin kauan kuin hallitukset näkevät sitoutumisen yhteisesti sovittuihin sääntöihin palvelevan oman maansa etuja. Luottamus yhteistyön merkitykseen on viime vuosina vahvistunut. Jokainen hallitus on kuitenkin viime kädessä vastuussa turvallisuudesta omille kansalaisilleen. Kansallinen varautuminen ristiriitoihin on yhtä olennainen osa vakautta ja turvallisuutta kuin sitoutuminen kansainväliseen turvallisuusyhteistyöhön.

Vaikutusvallan samoin kuin luottamuksen säilyttäminen valtioiden välisissä suhteissa on monen tekijän summa. Niistä yhteistyöhalukkuus ja yhteisten tavoitteiden ajaminen on yksi ulottuvuus. Tältä kannalta on ensiarvoinen merkitys sillä, onko valtio taloudellisesti omilla jaloillaan, kantaako se vastuunsa kansainvälisen yhteisön velvollisuuksista tai kykeneekö se turvaamaan poliittisen itsenäisyytensä ja alueellisen koskemattomuutensa. Suomen mahdollisuus vaikuttaa kansainväliseen kehitykseen riippuu erityisesti ristiriitatilanteissa siitä, kuinka sen odotetaan kestävän ulkoista painostusta tai selviytyvän sodan uhkan vallitessa.

Suomen turvallisuuspolitiikan päämääränä on itsenäisyyden säilyttäminen, yhteiskunnan perusrakenteiden turvaaminen ja Suomen poliittisen toimintakyvyn takaaminen.

Valtioneuvoston selonteko vuodelta 1995 "Turvallisuus muuttuvassa maailmassa" esittää Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjat kokonaisvaltaisen turvallisuuskäsitteen pohjalta. Selonteossa on laaja arvio kylmän sodan jälkeisestä turvallisuuspoliittisesta muutoksesta sekä uusista turvallisuushaasteista ja niiden hallinnasta kansainvälisen yhteistyön keinoin. Suomen turvallisuuspolitiikan linjauksissa korostetaan erityisesti Euroopan unionin jäsenyyden merkitystä. Selonteon antamisen jälkeen ei Suomen turvallisuusympäristössä ole tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka edellyttäisivät eduskunnan hyväksymän turvallisuuspoliittisen peruslinjan tarkistamista.

Turvallisuuspoliittisen selonteon hyväksymisen jälkeen eduskunta on hyväksynyt vuonna 1995 rauhanturvain muutoksen. Puolustusministeriö on antanut keväällä 1996 rauhanturva- ja humanitaaristen valmiuksien kehittämistä selonteon, joka käsittelee valmiusjoukkoa ja alustavasti myös siviilivalmiuksia. Selonteon ja eduskunnan lausuman pohjalta asetettu työryhmä selvittää Suomen humanitaaristen ja siviilivalmiuksien kokonaisvaltaista kehittämistä ja organisoimista. Työn on määrä valmistua keväällä 1997.

Tämän uuden selonteon tarkoituksena on esittää lähivuosien puolustuspolitiikan ja puolustusvoimien kehittämisen suuntalinjat osana Suomen kokonaisvaltaista turvallisuuspolitiikkaa. Tavoitteena on luoda johdonmukainen ja tehokas turvallisuus- ja puolustuspoliittinen toimintalinja. Koska selonteossa keskitytään sotilaalliseen turvallisuuteen, muita turvallisuushaasteita käsitellään vain, jos niillä on merkitystä puolustuspolitiikan tai puolustuksen kehittämisen kannalta. Laaja turvallisuuskäsitys on silti säilyttänyt asemansa Suomen turvallisuuspolitiikan perustana.

Puolustuspolitiikan ja puolustuksen kehittämisen lähtökohtana on Euroopan turvallisuuskehitys, jota arvioidaan sekä edellisen selonteon että sen jälkeisten muutosten pohjalta. Turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön erittelyssä keskitytään tarkemmin EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittiseen asemaan ja merkitykseen, Venäjän kehitykseen sekä NATOn muutokseen ja laajentumiseen. Lisäksi käsitellään yleistä sotilaallista kehitystä Euroopassa sekä Suomen lähialueen sotilaallista turvallisuusympäristöä.

Selonteko määrittää laajassa turvallisuuskehityksessä puolustusvoimien kansalliset ja kansainväliset tehtävät. Turvallisuusarvion, kansallisen toimintaympäristön muutostekijöiden sekä tehtävämäärittelyn pohjalta selonteko esittää Suomen puolustusvoimien pitkän aikavälin kehittämistavoitteet vuosille 1998-2008.

I

EUROOPAN TURVALLISUUSKEHITYS JA SUOMI

1. Turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö

1.1 Murroksesta jatkuvaan muutokseen

Kylmä sota nojautui vaaralliseen sotilaalliseen tasapainoon. Euroopan poliittinen kehitys mursi tämän sotilaallisen turvallisuusjärjestyksen 1980-luvun lopulla. Turvallisuuden perustaa ryhdyttiin rakentamaan poliittisen yhteistyön ja taloudellisen yhdentymisen pohjalle.

Kylmän sodan jälkeinen murros Euroopassa ilmenee yhteiskunnallisten uudistusten ja mullistusten, paikallisten ja alueellisten kriisien sekä uusien turvallisuusongelmien aiheuttamana epävakautena. Murrokseen kuuluu myös sodanvaaran vähentyminen, poliittisen ja taloudellisen yhdentymisen eteneminen sekä valtioiden hakeutuminen turvallisuuden tavoittelussa yhteistyöhön.

Kansainväliset yritykset hallita turvallisuushaasteita vaihtelevat tuloksiltaan. Niissä on koettu viime vuosina myös merkittäviä takaiskuja. Huolimatta kansainvälispoliittista kenttää hajauttavista ilmiöistä suuntauksena on pyrkimys Euroopan yhtenäistymiseen kahtiajaon jälkeen. Turvallisuuspoliittiset yhteistyöjärjestelyt hakevat muotoaan, ja instituutiot sopeutuvat uusiin haasteisiin.

Suomen on arviossaan lähdeittävä siitä, että Euroopan turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö on jatkuvassa muutoksessa.

Suomen turvallisuuspolitiikan lähtökohtana on valtioiden oikeus valita omat turvallisuusjärjestelynsä. Suomi osallistuu turvallisuuspoliittiseen yhteistyöhön ja tähtää sen tehostamiseen. Tavoitteena on Euroopan yhtenäistymiskehityksen turvaaminen ja turvallisuusympäristön vakauttaminen.

Turvallisuusjärjestyksen institutionaalinen rakenne

Euroopassa jatkuu pyrkimys rakentaa turvallisuutta yhteistyön varaan. Vastakkainasettelun sijasta pyritään yhteisesti hyväksyttäviin ratkaisuihin. Kahtiajaon päätyttyä turvallisuuspoliittiselle yhteistyölle ja kumppanuudelle on avautunut uusia mahdollisuuksia. Kansainväliset instituutiot ja niiden keskinäiset suhteet ovat tulleet turvallisuuspolitiikan keskeiseksi toimintakentäksi, jossa ilmenee yhteistyösuuntauksen rinnalla myös ristiriitoja ja arvovaltakamppailua.

Yhdistyneet Kansakunnat (YK) on kasvavien tehtävien paineessa kehittänyt ennaltaehkäisevän diplomatian sekä humanitaarisen, poliittisen ja sotilaallisen kriisinhallinnan välineitä. YK on tukenut alueellisten järjestelyjen vahvistamista kiistojen selvittelyssä. Euroopassa ETYJ ja muut insti-

tuutiot ovat toimineet yhteistyössä ja rinnan YK:n kanssa. YK:n turvallisuusneuvoston asema kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden edistäjänä on säilynyt entisellään.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) 55 osanottajavaltiota (54+Jugoslavian liittotasavalta) ovat asettaneet tavoitteekseen yhteisen turvallisuusalueen, jossa ei ole entisiä tai uusia jakolinjoja. Yhteistyön tulee kattaa kaikki turvallisuuteen kohdistuvat riskit, vaarat ja uhkat. Jäsenvaltioiden turvallisuushuolet tulee ottaa huomioon tasavertaisesti.

Lissabonin huippukokous joulukuussa 1996 vahvisti ETYJin keskeisen aseman valtioiden sisäistä ja ulkoista käyttäytymistä sekä niiden muodostamien kansainvälisten instituutioiden ja järjestöjen toimintaa ohjaavien yhteisten periaatteiden määrittäjänä. Näitä periaatteita ovat ennen muuta: yhteisen turvallisuuden lähtökohdana on valtioiden oikeus valita turvallisuusjärjestelynsä; ETYJ-periaatteet tähtäävät etupiirien torjumiseen; turvallisuusjärjestelyissä tulee ottaa huomioon toisten valtioiden oikeudet turvallisuuksedut.

ETYJin kehittäminen tapahtuu paineessa, jota lisäävät kriisien ja turvallisuusongelmien ohella kysymys NATO:n laajentumisesta ja siihen liittyvä kilpailu vaikutusvallasta. ETYJin tehtävinä ovat ensisijaisesti konfliktinesto, poliittinen kriisinhallinta ja elvytystoiminta. ETYJ on luonut vaativat normit ja hiljaisen diplomatian välineitä vähemmistöoikeuksien suojelemiseksi ja ristiriitojen ennaltaehkäisemiseksi.

ETYJin toimintakyvyn rajat ovat tulleet esille entisen Jugoslavian kriisissä. Jälleenrakennusvaiheessa ETYJillä on tärkeä tehtävä demokratian, vähemmistöryhmien oikeuksien ja naapurussuhteiden juurruttamisessa. Lissabonin asiakirja 1996 antaa suuntalinjat ETYJin ja muiden eurooppalaisten ja atlanttisten sekä alueellisten turvallisuuspoliittisten instituutioiden yhteistyön vahvistamiseksi.

Turvallisuusinstituutioiden yhteistyön käytännön muotoja haetaan Lissabonin jälkeisessä työssä, joka koskee Euroopan yhteisen turvallisuusmallin luomista. ETYJillä on jäsenyydeltään kattavana foorumina erityiset edellytykset edistää järjestöjen yhteistyötä. Euroopan turvallisuusrakennetta kehitetään siten, että järjestöt täydentävät ja vahvistavat toisiaan. Millään niistä ei tule olla toimivaltaa toisten yli.

Euroopan neuvosto (EN) on vahvistanut asemaansa ja laajentanut toiminta-alueen demokratian turvallisuuden edistäjänä. Neuvosto on ottanut jäsenikseen entisen Keski- ja Itä-Euroopan maat, mukaan lukien Venäjän ja Ukrainan sekä entisen Jugoslavian valtioita. Neuvosto tukee ja valvoo erityisen seurantamenettelyn kautta demokraattisten instituutioiden, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien juurtumista uusissa jäsenmaissa. EN:n vaikutus ulottuu koko Eurooppaan. Jäsenistön (40 valtiota) ulkopuolella ovat Bosnia-Hertsegovina, Kaukasian ja Keski-Aasian valtiot sekä asemaltaan epäselvä Jugoslavian liittotasavalta.

EN:n ja ETYJin toiminta sekä niiden kasvava yhteistyö ovat keskeisellä sijalla torjuttaessa turvallisuutta ja vakautta uhkaavia ihmisoikeuksien ja vähemmistöjen oikeuksien loukkauksia sekä et-

nisten ryhmien välisiä ristiriitoja ja väkivaltaista nationalismia. EN:n ylikansallinen ihmisoikeusmekanismi ja sen uusiin jäseniin kohdistuvat tukiohjelmat edistävät niiden demokraattista muutosta.

Euroopan unionin (EU) toimintakyvyn vahvistaminen yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä unionin turvallisuus- ja puolustusolottuvuuden kehittäminen ovat päätettävänä hallitustenvälisessä konferenssissa (HVK) vuoden 1997 kuluessa. Yhdentymisen syventämisessä valmistaudutaan raha- ja talousunionin (EMU) kolmanteen vaiheeseen vuonna 1999.

EU-maat ovat keskeinen poliittinen ryhmä ETYJissä ja EN:ssa. EU:n uudistusten tulee vahvistaa unionin johtavaa asemaa poliittisen ja taloudellisen vakauden edistäjänä. Samalla EU hakee mahdollisuuksia sotilaalliseen kriisinhallintaan **Länsi-Euroopan unionin (WEU)** avulla. WEU rakentaa valmiuksia rauhanturva- ja kriisinhallintatehtäviin, mihin se voi käyttää erikseen sovittaessa myös NATO:n voimavaroja.

HVK:n päätösten on määrä luoda perusta Euroopan unionin laajentumiselle, joka tähtää vakiintuneen demokratian vyöhykkeen laajentamiseen Euroopassa. Unionin on perustettava turvallisuuspoliittinen vaikutuksensa toimintakykynsä vahvistumiseen sekä poliittiseen ja taloudelliseen painoarvoon. Unionin tuottaman hyvinvoinnin ja turvallisuuden vetovoimalla on siinä tärkeä merkitys. EU:lla on keskeinen tehtävä torjuttaessa Keski- ja Itä-Euroopan maiden taloudellisen ja yhteiskunnallisen epävakauden luomia turvallisuusongelmia.

Pohjois-Atlantin sopimusjärjestön (NATO) rakenneuudistus, mihin liittyy Ranskan ja Espanjan osallistuminen sotilaalliseen yhteistyöhön, vahvistaa liiton toimintakykyä sotilaallisessa kriisinhallinnassa ja lisää eurooppalaisten jäsenten toimintamahdollisuuksia yhteisten voimavarojen käyttäjinä. Muutos säilyttää NATO:n perustehtävän puolustusliittona ja Yhdysvaltain johtoaseman turvallisuustakuun antajana uudessa sotilaspoliittisessa ympäristössä.

NATO on muuttumassa pelkästä kollektiivisen puolustuksen järjestöstä laajan turvallisuuspoliittisen yhteistyön ja vakauserityksen välineeksi koko ETYJ-alueella. NATO:n yhteistyö ulkopuolisten kumppaneiden kanssa kehittyi rauhankumppanuusohjelman (PfP) ja yhteistyöneuvoston (NACC) sekä mahdollisesti perustettavan monenkeskisen kumppanuusneuvoston (APC) puitteissa.

NATO:n laajentumisen tavoitteena on vakauden lujittaminen pitämällä kiinni jäsenysehdoista, joihin kuuluvat demokraattinen valvonta, avoimuus ja kansainvälisten sitoumusten noudattaminen jäseneksi hakevien maiden asevoimissa. Hakijamaiden tavoitteena on kansainvälisen asemansa ja yhteiskunnallisen muutoksensa turvaaminen NATO:n ja erityisesti Yhdysvaltain turvallisuustakuun avulla.

EU:n ja NATO:n laajentuminen ovat rinnakkaisia ja turvallisuuspoliittisesti toisiinsa liittyviä, mutta päätöksenteoltaan toisistaan riippumattomia tapahtumasarjoja. Molemmille on luotu kriteerit ja periaatteellinen etenemisaikataulu. Laajennusten vähittäinen käynnistyminen on näköpiirissä.

Itsenäisten valtioiden yhteisön (IVY) kehitys on ollut epätasaista. IVY ei ole kyennyt vakiinnuttamaan kansainvälistä asemaansa eurooppalaisten järjestöjen joukossa. Se toimii jäsenmaiden keskeisenä konsultaatiofoorumina, joka on tehnyt runsaasti päätöksiä ja sopimuksia. Taloudellisen yhteistyön hankkeet ovat jääneet suurelta osin toteutumatta. Kysymys sotilaallisesta yhteistyöstä jakaa jäsenmaita. IVYn rauhanturvatoiminta on kiistanalaista. Venäjä pyrkii vakauttamaan IVY-yhteistyön avulla turvallisuusympäristöään, ja länsi seuraa sen kehitystä kansainvälisten normien valossa.

Alueellisen ja kahdenvälisen yhteistyön merkitys on kasvanut vakauden ja turvallisuuden edistäjänä Euroopassa. Arktiselta alueelta Mustanmeren alueelle toimii alueellisia instituutioita ei-sotilaallisen yhteistyön edistämiseksi. Alueellisia sotilaallisia kysymyksiä voidaan pohtia ETYJin tai sen aluepöytien puitteissa.

Barentsin euroarktinen neuvosto ja Itämeren valtioiden neuvosto ylittävät entiset rajalinjat ja yhdistävät Venäjän ja Baltian maat sekä Puolan yhteistyöhön pohjoismaiden, Saksan ja EU:n kanssa. Ne auttavat kaventamaan taloudellissosiaalisia kehityskuiluja. Keski-Euroopan maiden yhteistyöhankkeet valmistavat alueen maita EU-jäsenyyteen. Yhteistyö Mustanmeren alueella ja Välimeren alueella on tärkeä osatekijä Euroopan vakauden vahvistamisessa.

Alueellisen yhteistyön ja sitä toteuttavien instituutioiden merkitystä Euroopan turvallisuudelle sekä ETYJin mahdollisuuksia tukea alueellista kehitystä arvioidaan ETYJin turvallisuusmallityön yhteydessä.

Turvallisuushaasteet

Kansainvälinen yhteistyö turvallisuusongelmien ratkaisemiseksi ja uusien kehitysmahdollisuuksien hyväksikäyttämiseksi on viime vuosina tiivistynyt. Maailmanlaajuisen taloudellisen riippuvuuden ja yhdentymisen merkitys on kasvanut; on syntymässä valtioiden rajat ylittävä tuotannon, kaupan ja rahoituksen järjestelmä. Poliittisen vastakkainolon vähentyminen, teknologinen kehitys sekä tiedonkulun ja pääomaliikkeiden vapautuminen ovat tehneet yhä useammille yrityksille mahdolliseksi strategisen suunnittelun, joka perustuu resurssien maailmanlaajuiselle yhdistämiselle.

Tämä ns. globalisoitumiskehitys vaikuttaa valtion asemaan ja tehtäviin. Useissa kehittyneissä teollisuusmaissa, varsinkin Euroopassa, kilpailukyvyn säilyttäminen vaatii yhteiskunnan rakenteiden uudistamista ja tuotantotekijöiden sääntelyn poistamista. Ellei näin tehdä, vaarana on, että uusia jakolinjoja syntyy väestöryhmien ja valtioiden jäädessä kehityksestä syrjään. Tietoyhteiskunta avaa ennen näkemättömiä mahdollisuuksia elinkeinoelämälle, mutta samalla se asettaa haasteita valtiovallalle kilpailukyvyn, työllisyyden ja hyvinvointiyhteiskunnan säilyttämiseksi.

Kylmän sodan päättymisen aiheuttama murros vaikuttaa edelleen Keski- ja Itä-Euroopan poliittiseen kehitykseen ja kansainväliseen asemaan. Demokratiaan ja markkinatalouteen siirtyvien Keski- ja Itä-Euroopan maiden sekä Venäjän poliittiset ja taloudelliset muutokset etenevät epätasaisesti. Entisen Neuvostoliiton ja entisen Jugoslavian alueiden sodat sekä alue- ja vähemmistökiistat

ovat vaikuttaneet ja vaikuttavat koko maanosan turvallisuuteen ja koettelevat yhteisiä ratkaisuyrityksiä. Euroopan eteläisen lähialueen epävakaas säilyy haasteena. Sotilaallinen asetelma ja asevalvonta ovat muutoksen alaisia.

Kansainvälinen yhteisö on tunnustanut yhteiseksi haasteekseen **uudet turvallisuusongelmat** kuten terrorismin, järjestäytyneen rikollisuuden, huumeiden levityksen, laittoman asekaupan ja joukkotuhoaseisiin liittyvän teknologian leviämisen. Uhkana ovat myös laittomaan maahantuloon ja ihmismalakujiin kuuluvat ilmiöt sekä hallitsemattomat väestöliikkeet. Niitä ovat myös pahenevat ympäristöongelmat, erityisesti ydinkatastrofien vaara ja ydinaseiden purkamisen tuottamat ongelmat sekä taistelu luonnonresursseista kuten vedestä ja öljystä. Ongelmat ovat luonteeltaan sekä kansallisia että poikkikansallisia, mutta ne muodostavat aina haasteen valtioiden väliselle yhteistyölle.

Terrorismin vastainen kamppailu yhdistää hallituksia ja järjestöjä yleismaailmallisesti. Joukkotuhoaseteknologian leviämistä torjutaan sekä G-7/Venäjä -yhteistyön että kansainvälisten vientivalvontajärjestelyjen puitteissa. Euroopan unionissa yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa on korostunut. Keskeisiksi kysymyksiksi ovat nousseet yhtäältä ulkorajojen valvontaan, maahanmuuttoon ja turvapaikkaan liittyvät asiat sekä toisaalta poliisiyhteistyön tehostaminen vastapainona henkilöiden vapaan liikkumisen aiheuttamille uhkille. Uusi foorumi yhteistyössä rikollisuuden vastaisen taistelun tehostamisessa on Itämeren maiden neuvosto.

Entisen Jugoslavian pakolaisongelma on luonut uusia yhteistyömuotoja ja nostanut esille kysymyksen taakan jakamisesta EU:n jäsenvaltioiden kesken mahdollisissa vastaavissa tilanteissa. Ydinturvallisuuden alalla EU on käynnistänyt yhteistyön ja tukitoiminnan entisen Neuvostoliiton ydinvoimaloiden turvallisuuden lisäämiseksi ja uuteen teknologiaan siirtymiseksi. Erityistavoitteena on Tshernobylin laitoksen turvallisuuden parantaminen ja pitkällä aikavälillä sen sulkeminen.

Kysymys **Venäjän** suuntautumisesta ja asemasta suurvaltana Varsovan liiton ja Neuvostoliiton liiton hajottua hallitsee Euroopan turvallisuuskehitystä. Venäjän sisäinen muutos ja turvallisuuspolitiikka kytkeytyvät yhteen. Venäjän kyky ja halu sitoutua yhteistyöhön ovat ratkaisevia tekijöitä Euroopan yhtenäistymisessä.

Ukraina on avainasemassa Itä-Euroopan vakaassa kehityksessä. Sen asema itsenäisenä valtiona riippuu sekä sen omasta demokraattisesta ja taloudellisesta kehityksestä että kansainvälisestä tuesta ja yhteistyöstä. **Valkovenäjän** sisäinen muutos on ollut hidas ja maa hakee paikkaansa kansainvälisessä yhteisössä.

Keski-Euroopan ja Baltian maiden pyrkimykset saavuttaa Euroopan unionin ja NATO:n jäsenyys hallitsevat niiden turvallisuuspolitiikkaa. Jäsenyys ehdot ohjaavat niiden ratkaisuja vähemmistö- ja rajakysymyksissä ja naapuruussuhteissa sekä suhtautumisessa Venäjään turvallisuusongelmana. Valtiot hakevat tukea EU:lta ja NATO:lta ja pyrkivät täyttämään niiden jäsenvaatimukset. Ne tiivistävät keskinäistä yhteistyötään helpottaakseen pääsyään läntiseen integraatioon.

EU:n aloitteesta syntynyt Euroopan vakaussopimus (1995) on toiminut mallina kiistojen ja ristiriitojen selvittelyssä. Venäjän ja toisaalta Viron ja Latvian välisissä rajakysymyksissä on saavutettu edistystä. Venäjänkielisen väestön asema Baltiassa on jatkuvan kansainvälisen seurannan kohteena. Unkarin sekä Slovakian ja Romanian välisten vähemmistökiistojen selvittelyssä on edistytty EN:n ja ETYJin normeja soveltavien sopimusten ansiosta, joskin niiden täytäntöönpano säilyy ongelmana.

Useat vaikeat **alue- ja vähemmistökiistat tai avoimet kriisit** odottavat ratkaisuaan. Kansainvälisten ponnistelujen kohteina ovat etenkin entisen Neuvostoliiton (Moldova, Ukraina, Kaukasia, Tadžikistan) ja entisen Jugoslavian kiistojen selvittäminen. Kyproksen ja Pohjois-Irlannin kiistat on yhä ratkaisematta. Kansainvälisten instituutioiden välitysyrietykset ja tukihankkeet eivät ole johtaneet poliittisiin ratkaisuihin. Avoimet väkivaltaiset selkkaukset on kuitenkin saatu lopetetuksi tai estetyksi. Humanitaarista apua on saatu toimitetuksi ja osapuolten vuoropuhelua on pystytty edistämään. Demokratiaan siirtymistä tuetaan. Suomi on toiminut Vuoristo-Karabahin konfliktia selvittelevän ETYJin Minskin prosessin toisena puheenjohtajana vuoden 1996 loppuun.

Entisen Jugoslavian alueella käydyn sodan lopettaminen ja Daytonin rauhansopimuksen aikaansaaminen sekä sen määräysten täytäntöönpano on laajamittaisin osoitus turvallisuusjärjestöjen ja keskeisten valtioiden yhteistyöstä **kriisinhallinnassa**. Mukana ovat olleet YK, NATO, WEU, EU, EN ja ETYJ sekä Yhdysvaltojen johtama suurvaltojen kontaktiryhmä.

Daytonin sopimuksen sotilaallinen täytäntöönpano eli IFOR/SFOR-operaatio on vahvistanut NATO:n keskeistä asemaa laajamittaisessa rauhanturvatoiminnassa ja sotilaallisessa kriisinhallinnassa. Daytonin sopimus ja IFOR/SFOR ovat osoituksia Yhdysvaltain turvallisuuspoliittisesta johtoasemasta Euroopassa, vaikka Yhdysvallat aluksi pitäytyikin syrjässä kriisin hallintayrityksistä. ETYJillä on laajoja siviilitehtäviä rauhan palauttamisessa. ETYJ on myös valvonut luottamusta ja turvallisuutta lisäävien toimien sekä asevalvontamääräysten toteutumista osapuolten kesken.

Entisen Jugoslavian kriisin ratkaisu on osoitus alueellisten järjestelyjen merkityksen kasvusta YK:n alaisessa rauhanturvatoiminnassa. ETYJin johtaman tai valtuuttaman rauhanturvatoiminnan mahdollisuutta ylläpidetään, mutta sen toteutuminen ei ole näköpiirissä. NATO:n ohella myös WEU:lle suunnitellaan tehtäviä rauhanturvatoiminnassa. Samalla on nähtävissä suuntaus suurvaltojen johtamien koalitioiden käyttämiseen yhteisten turvallisuustehtävien hoitamisessa.

Tshetshenian sodan päättyminen on Venäjän sisäinen ja osapuolten kahdenvälinen ratkaisu. Kansainvälinen yhteisö pyrki monin tavoin painostamaan Venäjää rauhanomaiseen ratkaisuun. ETYJ pystyi avustus- ja välitystoiminnan kautta osallistumaan konfliktin rajoittamiseen ja ratkaisemiseen sekä humanitaarisen toiminnan turvaamiseen. Kaukasian kriisit jatkuvat. Vuoristo-Karabahin selkkauksen välitystoiminta, jossa ei ole päästy poliittiseen ratkaisuun, on myös osoitus ETYJin toiminnasta entisen Neuvostoliiton alueen kriisien hallinnassa. ETYJin valtuuskunnat ja vähemmistövaltuutettu toimivat useissa pisteissä Keski- ja Itä-Euroopan alueella.

Suursodan uhkan väistyminen ja paikallisten selkkausten vaara ovat muuttaneet sodan kuvaa. Kokemukset etenkin Persianlahden sodasta korostavat uuden aseteknologian, ilmavoimien ja strategisen kuljetuskyvyn merkitystä. Euroopan **sotilaspoliittisessa asetelmassa** ydinaseiden merkitys on vähentynyt suurvaltojen välisen vastakkainasettelun purkautumisen ja ydinaseiden vähentämisen seurauksena. Strategisten ydinaseiden supistusten jatkaminen on esillä. Venäjän tavanomaisen asevoiman heikentymisen myötä ydinaseiden suhteellinen merkitys saattaa tulevaisuudessa kuitenkin korostua Venäjän sotilasstrategiassa.

Tavanomaisten asevoimien rajoittamista koskeva TAE-sopimus on alentanut varustelutasoa. Suuntausta vahvistavat eri maiden kansalliset päätökset ja NATO:n rakennemuutos. Wienin asiakirjan mukaiset LTL-toimet ovat lisänneet avoimuutta sotilaallisessa toiminnassa.

TAE-osapuolet sopivat Lissabonissa joulukuussa 1996 sopimuksen sopeuttamista koskevien neuvottelujen toimeksiannosta. Neuvottelujen kohteina ovat maaryhmän käsite, siirtyminen kansallisiin kattoihin sekä vyöhyke- ja sivustaperiaatteen soveltaminen. Sopeuttamiseen liittyy kysymys uusien valtioiden mukaan ottamisesta TAE-sopimukseen.

Humanitaaristen, rauhanturva- ja kriisinhallintatehtävien lisääntyminen tuo merkittävän muutoksen asevoimien tehtäviin. Siirtyminen pienempiin, teknisesti edistyneisiin ja liikkuviin asevoimiin palvelee puolustuksen rakenneuudistusta, mutta luo samalla lisävalmiuksia kansainvälisiin tehtäviin. Yhteistyön ja yhteensopivuuden kehittäminen PfP:n puitteissa ohjaa muutosta ja korostaa NATO:n keskeistä asemaa rauhanturva- ja kriisinhallintayhteistyössä.

Suomen turvallisuusympäristön perustekijät

Suomen näkökulmasta Euroopan unioni, Venäjä ja NATO sekä asevalvonta ja sotilaallinen kriisinhallinta ovat Euroopan turvallisuuskehityksen keskeisiä tekijöitä. Ne ovat kaikki muutoksen tilassa ja vaikuttavat turvallisuuteen ja vakauteen Suomen lähialueella Pohjois-Euroopassa. Näitä tekijöitä ja Suomen suhtautumista niihin tarkastellaan seuraavassa lähemmin.

1.2. Euroopan unioni ja turvallisuus

Euroopan unionin historialliset lähtökohdat ja tavoitteet ovat perimmiltään turvallisuuspoliittiset. Niiden merkitys säilyy muuttuvassa Euroopassa.

Taloudellinen ja poliittinen yhdentyminen sitoo jäsenvaltiot keskinäiseen yhteistyöhön, riippuvuuteen ja yhteisvastuuseen, tekee syventyessään sodat niiden välillä mahdottomiksi ja rakentaa turvallisuutta demokratian ja hyvinvoinnin pohjalle. EU:n laajentuminen vahvistaa demokratiaan pohjautuvaa rauhaa.

EU:n merkitys turvallisuuspoliittisena toimijana kasvaa yhdentymisen edetessä. Sopimus Euroopan unionista (SEU, Maastrichtin sopimus, tuli voimaan 1993) ulotti unionin toimivallan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) kehittämiseen ja toteuttamiseen.

Maastrichtin sopimus kirjasi YUTP:n kehityksen osaksi turvallisuus- ja puolustusulottuvuuden. Se käsittää pitkällä aikavälillä määriteltävän yhteisen puolustuspolitiikan, joka saattaa aikanaan johtaa yhteiseen puolustukseen. Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää uusia ratkaisuja, joista on sovittava erikseen yksimielisesti jäsenmaiden kesken.

Maastrichtin sopimukseen kuuluu sitoutuminen Euroopan talous- ja rahaliiton (EMU) luomiseen ja siirtyminen yhteisvaluuttaan. EMUn kolmannen vaiheen on määrä alkaa vuonna 1999. Se saattaa johtaa erivauhtiseen yhdentymiseen unionin jäsenvaltioiden kesken. Laajentuvan unionin kehityksen kannalta on tärkeää löytää sellaisia toimintatapoja ja rakenteita, jotka ottavat huomioon jäsenvaltioiden erot samalla kun unionin yhtenäisyys säilytetään. Joustavuus on HVK:n keskeisiä teemoja.

EU:n oikeus- ja sisäasioita koskevassa hallitusten välisessä yhteistyössä on tehty päätöksiä muun muassa henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta, turvapaikkapolitiikasta, rajavalvonnasta, poliisiyhteistyöstä sekä muista jäsenvaltioiden yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvistä kysymyksistä. Merkittävänä tuloksena voidaan pitää yleissopimusta Euroopan poliisiviraston "Europolin" perustamisesta.

EU:n jäsenvaltioiden kesken on sovittu niistä periaatteista, joiden perusteella voidaan neuvotella aseellisten konfliktien mahdollisesti aiheuttamien suurten pakolaismäärien jakamisesta jäsenvaltioiden kesken. Unionin yleissopimus henkilöiden liikkumisesta yli ulkorajojen on edelleen neuvoteltavana.

Schengenin sopimusten kokonaisuus on mahdollistanut täysin vapaan liikkuvuuden läntisen Euroopan maiden välillä. Sopimukseen ovat liittyneet 13 EU-maan lisäksi Norja ja Islanti. Sopimuksen periaatteena on valvoa tehokkaasti sopimusvaltioiden ulkorajoja ja suorittaa rajatarkastukset yhteisesti sovittujen periaatteiden mukaisesti. Sopimus käsittää rajavalvonnan ohella määräyksiä sisärajatarkastusten poistamisen korvaavista toimenpiteistä, poliisiyhteistyöstä, turvapaikkamenetelystä ja oikeudellisesta yhteistyöstä.

Entisen Jugoslavian kriisi osoitti, että poliittiset erimielisyydet heikentävät unionin päätöksentekoa ja toimintakykyä kriisinhallinnassa. Unioni oli syrjässä ratkaisuista myös sen vuoksi, että sillä ei ole toimivaltaa sotilaallisessa kriisinhallinnassa, ja että WEU:n itsenäisyys NATO:n rinnalla on jäänyt vähäiseksi.

HVK:ssa tavoitteena on tehostaa ulkoista toimintakykyä taloudellisia ja poliittisia keinoja yhdistämällä. Esillä on yhteisten päätösten valmistelun ja analysoinnin parantaminen sekä tehokkaampi yhteinen esiintyminen. HVK harkitsee enemmistöpäätösten käyttöönottoa ja yhteisvastuun vahvistamista YUTP:ssa sekä joustavuuden periaatteen soveltamista yhteisessä toiminnassa. Jäsenmaille jää kaikissa tapauksissa mahdollisuus turvata elintärkeät kansalliset etunsa. Toiminnan luonne säilyy hallitustenvälisenä. Puolustusulottuvuutta koskevat perussopimuksen muutokset edellyttävät joka tapauksessa kaikkien jäsenvaltioiden hyväksymisen.

Turvallisuus- ja puolustusulottuvuuden kehittämisessä HVK pyrkii vastaamaan ajankohtaisiin turvallisuushaasteisiin. Ensimmäisen askeleen on määrä laajentaa unionin toimivaltaa vakauspolitiikan ja kriisidiplomatian piiristä sotilaalliseen kriisinhallintaan. Unionille ei silti kaavailla omaa sotilaallista rakennetta.

Keskustelun pohjana on Suomen ja Ruotsin yhteinen ehdotus, joka perustuu Maastrichtin sopimuksessa sovittuun puolustusulottuvuuteen sekä EU:n ja WEU:n välisen suhteen lähentämiseen. Ehdotuksen mukaan unionin toimivaltaan kirjattaisiin humanitaariset ja kriisinhallintatehtävät, joissa käytetään sotilaallisia organisaatioita. Unionin päätökseen pohjautuvien operaatioiden toimeenpanossa turvauduttaisiin WEU:hun, jonka kytkentää EU:iin tiivistettäisiin. Ehdotuksen mukaan kaikilla EU:n kriisinhallintaan osallistuvilla mailla, myös sotilaallisesti liittoutumattomilla, tulee olla tasavertainen mahdollisuus osallistua operaatiota koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon WEU:ssa.

Suomen ja Ruotsin ehdotus ei puutu EU:n ja WEU:n sulauttamiseen pitkällä aikavälillä tai WEU:n ja NATOn suhteen kehitykseen. Jäsenmaiden ratkaisut yhteisiin operaatioihin osallistumisesta tehdään asianmukaisesti kansallisella tasolla ja NATOn piirissä. WEU:n toimintakyky kriisinhallintaoperaatioissa perustuu NATOn voimavarojen hyödyntämiseen. Liittoutumattomat maat tarjoavat kriisinhallintaan kansallisia resurssejaan.

Yhteinen puolustus säilyy asialistalla unionisopimukseen kirjattuna yhdentymistavoitteena. Sen toteutuminen pitkällä aikavälillä riippuu jäsenvaltioiden yhdentymistavoitteista, turvallisuusympäristön muutoksesta sekä Yhdysvaltain ja NATOn aseman kehityksestä Euroopassa.

Länsi-Euroopan unioni (WEU) on samanaikaisesti sekä kiinteä osa EU:n kehitystä että NATOn eurooppalainen pilari. WEU:n toimintaan osallistuu liitännäis-, tarkkailija- ja kumppanuussuhteiden kautta yhteensä 28 eurooppalaista valtiota. WEU:n itsenäinen toimintakyky on rajoitettu.

WEU kehittää valmiuksia toimeenpanna EU:n päättämiä operaatioita. NATOn Berliinin (1996) ja Brysselin (1996) päätösten nojalla WEU ja NATO tiivistävät kriisinhallintaan tähtäävää yhteistä puolustus suunnittelua. WEU:n poliittisessa valvonnassa ja strategisessa johdossa tapahtuvissa operaatioissa käytettäisiin NATOn resursseja ja johtamisjärjestelmää. WEU-operaatioihin voi osallistua eurooppalaisten NATO-maiden lisäksi muita kumppaneita.

WEU:n piirissä kehitetään puolustusmateriaaliyhteistyötä, jossa pyritään NATOn eurooppalaisten jäsenmaiden puolustusteollisuuden kilpailukykyyn parantamiseen. Puolustusteollisuuden rakenne muutos ja sen vaatima yhteistyö ovat esillä myös HVK:ssa.

EU:n toimintakykyyn vahvistaminen luo pohjaa **unionin laajentumiselle**, joka vaikuttaa koko Euroopan turvallisuuteen ja vakauteen. Laajentumisen tarkoituksena on yhdentymisen kautta edistää demokratian ja markkinatalouden vakiintumista, lisätä poliittista ja yhteiskunnallista vakautta sekä madaltaa valtioiden välisiä elintasokuiluja tehokkaiden sisämarkkinoiden puitteissa.

Euroopan unioni valmistautuu laajentumisneuvottelujen käynnistämiseen puoli vuotta HVK:n jälkeen kaikkien yhdentoista jäsenehdokasvaltion kanssa. Liittymistä edeltää unionin ja liitännäismaiden poliittisen ja taloudellisen yhteistyön tiivistäminen. Valmistavassa vaiheessa jäsenyys ehdot ohjaavat jäseniksi pyrkivien maiden sisäisiä uudistuksia.

Ennen laajenemista unionin on toimivuutensa takaamiseksi toteutettava institutionaaliset, päätöksentekoon liittyvät ja taloudelliset uudistukset ja sovittava yhteen jäsenmaiden erilaiset käsitykset sen tavoitteista ja painopisteistä. Yhdentymisen syventymisen ja laajentumisen pitkälle ensi vuosikymmenelle ulottuva uusi vaihe edellyttää unionin jäsenmailta määrätietoisuutta ja päätöksentekokykyä.

Vaikka EU:n ja NATO:n laajeneminen ovat itsenäisiä ratkaisuja ja koskettavat eri aloja, ne vaikuttavat toisiinsa rinnakkaisuutensa ja turvallisuuspoliittisten kytkentöjensä vuoksi. EU:n laajenemisen merkitys vakaudelle saattaa korostua NATO:n laajentuessa asteittain. Useat EU:n jäsenvaltiot toivovat, että kaikki EU:n jäsenet olisivat ennen pitkää sekä WEU:n että NATO:n jäseniä.

Suomi tukee EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintakyvyn vahvistamista. Suomi osallistuu rakentavasti unionin turvallisuus- ja puolustusulottuvuuden kehittämiseen, joka on esillä HVK:ssa. Ratkaisut tehdään unionisopimuksen mukaan yksimielisesti jäsenmaiden kesken. Suomen ja Ruotsin yhteistyö näissä asioissa on tärkeää.

EU:n tulee toteuttaa laajentumispolitiikkaa määrätietoisesti. Suomelle erityisen tärkeä turvallisuuspoliittinen tavoite on Baltian maiden EU-jäsenyyden toteutuminen. Suomi tukee Baltian maiden pyrkimyksiä jäsenyyskriteerien täyttämiseksi. Suomi on Ruotsin ja Tanskan tavoin katsonut, että jäsenyysneuvottelut tulisi aloittaa samanaikaisesti kaikkien jäsenehdokkaiden kanssa, jotta ei vaaranneta laajentumisen vakauttavaa vaikutusta.

EU:n jäsenenä ja WEU:n tarkkailijana Suomi pitää tärkeänä WEU:n aseman ja toimintakyvyn vahvistamista EU:n kriisinhallinnassa. WEU:n tarkkailijoiden mahdollisuudet osallistua eurooppalaisiin kriisinhallintaoperaatioihin on turvattava myös siinä tapauksessa, että NATO:n ja WEU:n yhteistyö tiivistyy.

1.3 Venäjän kehitys

Venäjän yhteiskunnalliseen, poliittiseen ja taloudelliseen muutokseen sekä suurvalta-aseman kehitykseen liittyy runsaasti epävarmuustekijöitä, jotka vaikuttavat koko Euroopan turvallisuuteen.

Venäjän sisäinen kehitys vaikuttaa sen turvallisuuspoliittiseen suuntaukseen ja kykyyn osallistua kansainväliseen yhteistyöhön. Kansainvälisten normien mukaan toimitetut vaalit vuosina 1995-96 osoittavat demokratian alkavan vakiintua. Presidentin, parlamentin ja alueiden suhteet hakevat muotoaan.

Venäjän taloudessa paluuta entiseen ei ole, mutta talouspolitiikasta käydään poliittista kamppailua. Taloudellinen uudistuminen on käynnissä, mutta keskittyminen on lisännyt epätasa-arvoa, julkinen talous on maksukriisissä ja yksityistämiseen liittyy lieveilmiöitä. Makrotasolla talouden tasapainon saavuttaminen on edennyt. Siitä ovat osoituksena inflaation laskeminen noin 20 prosenttiin sekä tuotannon laskun hidastuminen tai pysähtyminen. Talouden rakennemuutokset, kuten yksityistäminen ja arvopaperimarkkinoiden kehittäminen, ovat edenneet hitaammin. Venäjällä on kuitenkin perusedellytykset taloudelliseen nousuun: luonnonvaroja, energiaa ja koulutettua väestöä.

Asevoimilla on kautta historian ollut suuri merkitys Venäjälle ja Neuvostoliitolle. Toisaalta kylmän sodan kilpavarustelukierre osaltaan joudutti Neuvostoliiton talouden romahdusta ja koko sosialistisen yhteiskuntajärjestelmän hajoamista.

Venäjän asevoimien miesmäärän supistuminen ja taloudellisten resurssien niukkuus ovat heikentäneet sen asevoimien toimintakykyä ja sotilaiden palvelusmotivaatiota. Tshetshenian kriisi on vähentänyt asevoimien yhteiskunnallista arvostusta. Asevoimien hallittu ja suunnitelmallinen uudistus on Venäjälle suuri haaste. Siinä ei voida sulkea pois koko yhteiskuntaan vaikuttavia ristiriitoja ja vaikeuksia.

Suurvalta-asema liittyy Venäjän identiteettiin. Venäjä on sotilaallinen suurvalta, vaikka sen asema on heikentynyt ja vaikutusalue pienentynyt. Ydinase takaa Venäjälle erityissuhteen Yhdysvaltain kanssa ja vaikutusvallan Euroopassa. Venäjän asevoimien uudistus on käynnistysvaiheessa, mihin liittyy poliittisia ristiriitoja.

Venäjä on historian, asemansa ja voimavarojensa nojalla entisen Neuvostoliiton alueella suurvalta, joka valvoo turvallisuusetujaan myös oman alueensa ulkopuolella. Se pyrkii vahvistamaan asemaansa euraasialaisena suurvaltana IVY:n puitteissa ja Aasian suunnalla. Entisen Neuvostoliiton alueella on useita Aasiaan, lähi-itään ja Eurooppaan heijastuvia turvallisuusongelmia. Ongelmat Venäjän ja Baltian maiden suhteissa aiheuttavat epävakautta Itämeren alueella.

IVY-alueella Venäjä tavoittelee taloussuhteitten elvyttämistä sekä sotilaallista yhteistyötä. Venäjän erityisenä huolena on 25 miljoonan ulkovenäläisen asema. Venäjän ja Ukrainan suhteita kiristävät Krimin ja erityisesti Sevastopolin laivastotukikohdan asemaa koskevat avoimet kysymykset. Ukrainan kansainvälinen asema vaikuttaa laajasti Keski- ja Itä-Euroopan vakauteen. Valkovenäjällä

on pyrkimyksiä liittyä Venäjään. Yhdistyminen johtaisi - talousongelmista huolimatta - Venäjän aseman vahvistumiseen.

Venäjä on yhteistyössä Yhdysvaltain ja NATO:n kanssa Bosnian IFOR-/SFOR-operaatiossa. Venäjä on jossain määrin mukana myös PFP-ohjelmassa.

Venäjä kokee NATO:n laajentumisen suureksi turvallisuuspoliittiseksi haasteekseen ja on ilmoittanut vastustavansa sitä. Venäjällä ei ole keinoja estää NATO:n laajentumista, mutta se pyrkii hidastamaan ja rajoittamaan sitä. Venäjä haluaa ehdottomasti torjua NATO:n laajentumisen omille rajoilleen asti ja rajoittaa liiton ydinaseiden, joukkojen ja infrastruktuurin ryhmittämistä uusiin jäsenmaihin. Vastatoimina on jyrkimmissä lausunnoissa tuotu esille asevalvonta- ja aseidenriisuntasopimuksien (START, TAE) mitätöinti sekä ydinaseiden uudelleen maalittaminen ja ryhmittäminen. Niinikään IVY:n sotilaallisen yhteistyön tiivistäminen on mainittu Venäjän vastatoimena.

Venäjä pyrkii TAE-sopimuksen ehtoja muuttamalla turvaamaan sotilaalliset etunsa. Venäjä painostaa NATOa pidättyvyyteen joukkojen ryhmityksissä ja varustelussa sopeutusneuvottelujen aikana. Venäjä tähtää omia asevoimiaan koskevien rajoitusten väljentämiseen ja NATO:n sekä erityisesti uusien jäsenmaiden varustelun rajoittamiseen.

Venäjän tärkeimpänä turvallisuuspoliittisena vaikutuskeinona on NATO:n tarjoama suhdejärjestely, johon kuuluu keskinäisten suhteiden periaatteiden määrittämisen ohella konsultointimenettely ja yhteistyömekanismi. Varsinaiset neuvottelut ovat jo käynnistyneet. Venäjän ja Yhdysvaltojen presidenttien maaliskuussa 1997 Helsingissä pidettävä huippukokous tulee olemaan tärkeä. Eriytysuhde NATO:n kanssa tarjoaisi Venäjälle uusia mahdollisuuksia vaikuttaa Euroopan turvallisuuskysymyksiin. NATO tähtää Venäjän sitomiseen yhteistyöhön ja samalla liiton toimintavapauden säilyttämiseen.

Turvallisuuspoliittisen vaikutusvaltansa turvaamiseksi Venäjä pyrkii ETYJin aseman vahvistamiseen. Venäjän tavoitetta tukee Lissabonin asiakirjaan sisältyvä mahdollisuus tutkia uuden peruskirjan laatimista. Venäjän ehdotuksia ETYJin oikeudellisesta pohjasta ja turvallisuuselimestä ei ole hyväksytty. ETYJin perusluonne yhteistyöhön ja konsensukseen nojaavana instituutioon ei ole muuttumassa.

Euroopan unioni on Venäjälle tärkeä yhteistyökumppani, jonka merkitys kasvaa Venäjän poliittisten ja taloudellisten uudistusten myötä. Kumppanuus- ja yhteistyösopimus ei ole vielä tullut voimaan, mutta sitä sovelletaan pääosin väliaikaisopimuksen nojalla. Taloudelliset erimielisyydet aiheuttavat kitkaa Venäjän ja EU:n suhteessa. Suhteeseen kuuluu kuitenkin tiivis poliittinen vuoropuhelu.

Tshetshenian tilanteessa EU on pyrkinyt saamaan Venäjän noudattamaan oikeusvaltio- ja ihmisoi-keusperiaatteita. Jäsenyys Euroopan neuvostossa tukee Venäjän pyrkimyksiä saattaa instituutionsa, lainsäädäntönsä ja hallintokäytäntönsä sopusointuun demokratian periaatteiden kanssa.

Venäjän ajankohtaiset turvallisuusongelmat ovat idässä ja etelässä, kuten Kaukasian tilanne on osoittanut. Kiina on Venäjälle pysyvä strateginen kysymys ja islamilainen kulttuuri perinteinen haastaja. Venäjän käyttäytyminen IVY-alueella ja naapureitaan kohtaan on tärkeä mittapuu EU:n ja koko läntisen yhteisön suhtautumisessa Venäjään. Euroopan ja Aasian historiallinen raja kulkee maantieteellisesti Venäjän poikki, mutta maan väestöllinen ja teollinen painopiste on Euroopassa. Venäjän turvallisuuspolitiikan perussuuntauksena on Eurooppaan kuuluminen.

Venäjän epävarma sisäinen tilanne ei estä yhteistyöpolitiikan jatkamista länsimaiden kanssa, mutta tuo siihen kitkatekijöitä. Venäjän sisäinen kehitys saattaa johtaa kansallismielisyyden kasvuun. Kyvyttömyys puuttua ympäristöongelmiin ja rikollisuuteen vaikeuttaa kansainvälistä yhteistyötä. Venäjän federaation yhtenäisyys on tärkeä koko Euroopan turvallisuudelle.

Taloukseen ja sisäinen vakaus lisäävät Venäjän ulko- ja turvallisuuspolitiikan pitkäjänteisyyttä ja maan kansainvälistä vaikutusvaltaa. Talouden uudistaminen vaikeutuisi huomattavasti, jos Venäjän ja lännen välille syntyisi vastakkainasettelu. Venäjä on voimakkaasti riippuvainen energia- ja raaka-aineviennistään Eurooppaan. Talouskasvu on edellytys Venäjän asevoimien uudistamiselle. Venäjän ja NATO:n suhteiden heikkeneminen vaikeuttaisi Venäjän naapurimaiden asemaa.

Suomi seuraa tarkasti Venäjän kehitystä ja sen vaikutusta Euroopan ja erityisesti Suomen lähialueiden turvallisuuteen ja vakauteen. Kahdenvälisen suhteiden, alueellisen yhteistyön ja EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kautta Suomi tukee Venäjän uudistuskehitystä ja sitoutumista yhteistyövaraiseen turvallisuuteen.

Venäjään liittyvien turvallisuusongelmien hallinta ja sotilaallinen vakaus ovat Suomelle naapuri- ja maana erityisen tärkeitä kysymyksiä. Suomi on muun muassa osallistunut ETY-järjestön kautta monien alueellisten tai paikallisten kriisien ja ongelmien käsittelyyn, näkyvimmin vuosina 1995 - 1996 ns Minskin ryhmän yhteispuheenjohtajana Venäjän kanssa Vuoristo-Karabahin konfliktin selvittämiseen. Samoin Suomi on soveltuvien keinoin tukenut Venäjän ja Baltian maiden naapuruussuhteiden kehittämistä. Hyviä kokemuksia on tuottanut muun muassa Suomen, Venäjän ja Viron välinen kolmikantayhteistyö rajavartioasioissa.

1.4 NATO:n sopeutuminen muutokseen

Yhdysvalloilla on toisen maailmansodan jälkeen ollut keskeinen asema Euroopan turvallisuuteen vaikuttavana suurvaltana. Yhdysvallat on sitoutunut NATOssa takaamaan eurooppalaisten liittolaistensa sotilaallisen turvallisuuden, mikä on johtanut amerikkalaisten pysyvään sotilaalliseen läsnäoloon Euroopassa. On todennäköistä, että Yhdysvaltain sitoutuminen Eurooppaan säilyy, samoin kuin sen perinteinen pyrkimys tasapainon ylläpitämiseen.

Yhteistyön ja yhteisen puolustuksen rakentaminen NATO:n puitteissa on toisen maailmansodan jälkeen vakauttanut Euroopan turvallisuustilanteen. Sillä on ollut keskeinen merkitys Saksan vaikutuksen suuntaamisessa ja sitomisessa.

NATOn perustehtävänä säilyy strategisen tasapainon ja vakauden ylläpitäminen Euroopassa ja jäsenmaiden yhteinen puolustus. Kylmän sodan jälkeinen muutos on kasvattanut NATOn yleiseurooppalaista turvallisuuspoliittista merkitystä. Se on solminut yhteistyösuhteen lähes kaikkien ETY-maiden kanssa. NATOn kumppanuuspolitiikka kattaa Pohjois-Atlantin yhteistyöneuvoston (NACC), rauhankumppanuusohjelman (PfP) ja tulevan Atlantin kumppanuusneuvoston (APC) avulla koko ETYJ-alueen.

NATO käynnisti rauhankumppanuudeksi (PfP) nimetyn turvallisuuspoliittisen ohjelman tammi-kuussa 1994. Rauhankumppanuusmaat sopivat kahdenvälisesti NATOn kanssa yhteistyöohjelman- sa. Rauhankumppanuuden puitteissa järjestetään yhteisiä harjoituksia sekä kurseja ja seminaareja. Lisäksi ohjelma edistää puolustussuunnittelun avoimuutta sekä asevoimien demokraattista valvonta- ta. Rauhankumppanuus kehittää NATOn jäsenyyttä tavoittelevien maiden valmiuksia liittyä sotilaaliittoon. Toisaalta se kehittää kaikkien kumppanuusmaiden yhteistoimintavalmiuksia rauhanturva- ja kriisinhallintatehtävissä NATO-maiden joukkojen kanssa. Rauhankumppanuusohjelman yleinen merkitys on vahvistumassa ja sen suhteellinen merkitys NATOn uudessa roolissa kasvaa.

NATO on asettanut Madridin tulevan huippukokouksen (heinäkuussa 1997) tavoitteeksi laajan toimintaohjelman, joka tähtää NATOn sopeuttamiseen uuteen turvallisuusympäristöön ja uusiin tehtäviin. NATOn muutos koostuu sisäisestä rakenneuudistuksesta, laajentumisen käynnistämisestä, rauhankumppanuuden vahvistamisesta sekä turvallisuuspoliittisen kumppanuussuhteen järjestämisestä Venäjän ja Ukrainan kanssa.

NATOn sotilaallista komentorakennetta uudistetaan sekä perinteisen yhteisen puolustuksen että sotilaallisen kriisinhallinnan edellyttämiä uusia tehtäviä varten. Tavoitteena on monikansallisten joukkojen toimintakyvyn parantaminen myös NATOn puolustusvastuualueen ulkopuolella. Ranskan ja Espanjan osallistuminen NATOn sotilaalliseen organisaatioon edellyttää osaltaan johtamisjärjestelmän ja vastuualueiden tarkistamista.

Yhdysvallat on valmis tukemaan eurooppalaisen turvallisuus- ja puolustusidentiteetin (ESDI) toteutumista NATOn puitteissa. NATOn voimavaroja voidaan käyttää NATOn suostumuksella eurooppalaisten liittolaisten kriisinhallintaoperaatioissa, jotka tapahtuvat WEU:n poliittisessa valvonnassa ja strategisessa johdossa, ja joissa voi olla mukana myös ulkopuolisia kumppaneita. WEU:n käyttöön voidaan osoittaa joukkoja, jotka ovat "erotettavissa, mutta eivät erillään" NATO-rakenteesta.

Järjestely tapahtuu perustamalla monikansallisia CJTF (Combined Joint Task Forces) - johtoportaita, joille voidaan antaa tehtäväksi eri puolustushaarojen toimintaa käsittävien yhteisoperaatioiden suunnittelu ja johtaminen. Jäsenvaltiot osoittavat omin kansallisin päätöksin yhteiseen johtoon alistettavat joukot. Mukaan valmistaudutaan ottamaan joukkoja myös NATOon kuulumattomista maista. IFOR/SFOR on esimerkki CJTF-tyyppisestä yhteistyöstä.

NATOn tulevaisuuteen vaikuttavat Yhdysvaltain maailmanlaajuiseen sotilaalliseen toimintaan kohdistuvat muutospainet. Yhdysvallat haluaa tasata sitoumuksistaan sekä uusista turvallisuuson-

gelmistä ja alueellisista kriisinhallintatarpeista koituvaa rasitetta eurooppalaisten liittolaistensa kanssa.

Osa Varsovan liittoon kuuluneista Keski- ja Itä-Euroopan maista sekä Baltian maat ilmaisivat pian kylmän sodan päättymisen jälkeen halukkuutensa täyteen NATO:n jäsenyyteen. NATO ilmoitti tammikuussa 1994 olevansa valmis ottamaan uusia jäseniä. Jäsenyyden ehtoja täsmennettiin joulukuussa 1995 hyväksytyssä laajentumisselvityksessä. Yhteensä 12 valtiota (Viro, Latvia, Liettua, Puola, Tshekin tasavalta, Slovakia, Unkari, Romania, Bulgaria, Slovenia, FYROM, Albania) on osallistunut kahdenvälisiin keskusteluihin NATO:n kanssa mahdollisesta jäsenyydestä.

Päätös varsinaisten liittymisneuvottelujen aloittamisesta ensimmäisten valtioiden kanssa on määrä tehdä NATO:n huippukokouksessa Madridissa heinäkuussa 1997. Tavoitteena on ensimmäisten uusien jäsenten hyväksyminen vuonna 1999, kun Pohjois-Atlantin sopimus täyttää 50 vuotta.

Laajentumispolitiikan peruseriaatteena on täysien jäsenyysoikeuksien ja -oikeuksien soveltaminen uusiin jäsenvaltioihin, mikä edellyttää niiltä perustamissopimuksen puolustusvelvoitteiden hyväksymistä. Uusien jäsenvaltioiden tulee vahvistaa liittoutuman kollektiivista puolustusta. Jäsenyys vaatii hakijamaiden asevoimien uudistamista ja toimintakyvyn vahvistamista.

Uusien jäsenvaltioiden tulee olla valmiita vastaanottamaan liittolaisten joukkoja alueelleen sekä kriisitilanteessa että rauhan ajan harjoituksissa. Laajentumisselvitys ei edellytä NATO:n tukikohtien perustamista uusien jäsenvaltioiden alueille tai näiden omien joukkojen pysyvää sijoittamista ulkomaille. NATO on ilmoittanut, ettei sillä ole aikomuksia sijoittaa ydinaseita uusiin jäsenmaihin.

NATO tähtää asteittaiseen laajentumiseen. Ensimmäisen kierroksen jälkeen oven vakuutetaan jäävän auki uusille jäsenhakkajille. Samalla jatketaan ja vahvistetaan PfP-yhteistyötä sekä hakijamaiden että muiden kumppaneiden kanssa.

NATO pyrkii poliittisen ja sotilaallisen yhteistyöjärjestelyn luomiseen Venäjän kanssa. Tavoitteena on peruskirjan tai muun asiakirjan neuvottelemine Madridin 1997 huippukokoukseen mennessä. NATO ei hyväksy itsemääräämisoikeutensa rajoittamista eikä Venäjän veto-oikeutta NATO:n päätöksenteossa. NATO:n tarjous tähtää järjestelyyn, joka koostuu yhteisistä periaatteista, laajasta kirjosta yhteistyöaloja, konsultointimekanismeista ja sotilaallisen yhteistyön muodoista. NATO:n ja Venäjän neuvottelut ovat käynnistyneet vuoden 1997 alussa.

NATO:n ensimmäinen laajentumiskierros luo Euroopan turvallisuuskehityksessä epävarman tilanteen, joka edellyttää vakauttavia toimia. Laajentumisen jatko jää auki ja hakijamaat nojaavat NATO:n tukeen turvallisuusongelmissaan, erityisesti avoimissa kysymyksissä Venäjän kanssa. Venäjä hakee vastatoimia ja pyrkii vahvistamaan asemiaan erityisesti IVY-alueella ja naapurimaissa. NATO pyrkii turvallisuuskumppanuuden vahvistamiseen Venäjän kanssa ja sen kantojen huomioonottamiseen. NATO:n ja Venäjän kumppanuusjärjestelyllä saattaa olla vaikutuksia koko Euroopan ja myös kolmansien maiden turvallisuuteen.

Suomi on käynnistänyt toukokuussa 1996 kahdenvälisen vuoropuhelun NATO:n kanssa laajentumiskysymyksestä. Suomi ei hae NATO:n jäsenyyttä, mutta seuraa tarkoin laajentumisen vaikutuksia Itämeren alueella sekä NATO:n ja Venäjän suhteissa. Yhteistyö Ruotsin kanssa alueen vakauden säilyttämisessä on tärkeä osa Suomen politiikkaa.

Yhdysvaltain sitoutuminen Euroopan turvallisuuteen ja NATO:n toimintakyvyn säilyminen on tärkeä vakauttava tekijä. NATO:n laajentuminen tai NATO:n ja Venäjän suhdejärjestely eivät saa luoda uusia turvallisuusongelmia tai jakolinjoja. Turvallisuusjärjestelyjen muutosten tulee tapahtua ETYJin periaatteiden pohjalta. Niillä ei tule heikentää minkään maan turvallisuutta.

Suomi liittyi rauhankumppanuusohjelmaan toukokuussa 1994 ja tukee sen kehittämistä. Rauhankumppanuuden avulla Suomi pyrkii sotilaallisen yhteistoimintakykynsä parantamiseen ja vaikutusmahdollisuuksiensa vahvistamiseen kriisinhallintayhteistyössä.

1.5 Aseidenriisunta ja asevalvonta

Joukkotuhoaseet

Yhdysvallat ja Venäjä korostavat sotilasdoktriineissaan strategisten ydinaseiden merkitystä, mutta kylmän sodan jälkeen ydinaseet eivät enää ole suurvaltasuhteita hallitseva jännitystekijä. Ydinaseisiin liittyvät turvallisuusongelmat ovat saaneet uudenlaisia muotoja ydinaseteknologian leviämisen ja ydinmateriaalin varastoinnissa ja valvonnassa ilmenneiden puutteiden vuoksi.

Vuonna 1994 voimaan tullut START I -sopimus rajoittaa osapuolten strategisten taistelukärkien määrän 6 000:een ja laukaisualustojen määrän 1 600:een vuoteen 2 000 mennessä. Sekä Yhdysvalloissa että Venäjällä operatiivisia strategisia ydinaseita on vähennetty START I -sopimuksen edellyttämälle tasolle. START II -sopimuksen mukaan osapuolilla saa vuoteen 2003 mennessä olla jäljellä korkeintaan 3 500 strategista kärkeä.

START II -sopimus siirtää strategisen aseistuksen painopisteen merelle. Venäjän ydinkärjistä puolet (n. 1 700) tulee olla sukellusvenesijoitteisia. Jos Venäjän ydinaseistuksen rakennemuutos toteutuu, Venäjän luoteisten alueiden ja Suomen lähialueella sijaitsevan Kuolan tukikohta-alueen strateginen merkitys kasvaa huomattavasti. Tällä hetkellä Pohjoisen laivaston ydinsukellusveneisiin on sijoitettu noin viidennes Venäjän strategisista ydinaseista. Jos Venäjä sijoittaa kaikki strategiset ydinsukellusveneensä Pohjoiseen laivastoon, nousee Venäjän strategisten ydinaseiden määrän Kuolassa START II -sopimuksen määräysten puitteissa noin puoleen kokonaismäärästä.

Venäjän kyky START II -vähennysten suorittamiseen ja ydinaselaivastonsa ylläpitämiseen ja uudistamiseen on joutunut taloudellisista ja teknisistä syistä kyseenalaiseksi. Paineet Venäjän strategisen voiman painopisteen siirtämiseksi takaisin maalle mahdollisen START III -sopimuksen puitteissa ovat kasvaneet. Tämä kehitys saattaa vähentää pitkällä aikavälillä Kuolan alueen strategista merkitystä.

Toteutuneiden tai suunniteltujen supistusten jälkeen Yhdysvallat ja Venäjä säilyttävät tuhoisan strategisen vastaiskukyvyn ja pitävät yllä keskinäistä ydinasepelotetta. Niillä säilyy kyky ydinaseistuksensa vahvistamiseen uudelleen.

Yhdysvallat on ratifioinut START II -sopimuksen vuonna 1996, mutta Venäjän duuma ei ole vielä ratifioinut sitä. Luottamusta lisäävänä toimenä Yhdysvallat ja Venäjä ovat sopineet, etteivät niiden ydinaseet ole suunnattuina toistensa alueella oleviin kohteisiin.

Yhdysvallat ja entinen Neuvostoliitto ovat hävittäneet vuonna 1987 solmitun INF- sopimuksen perusteella keskimatkan ydinaseet. Ne ovat vuonna 1991 päättäneet yksipuolisesti vetää pois merelliset taktiset ydinaseet ja poistaa operatiivisesta käytöstä kaikki maasijoitteiset taktiset ydinaseet. Päätösten toteuttamisesta on Venäjän osalta saatavissa vain niukasti tietoa. Venäjällä on viime aikoina korostettu uudelleen taktisen ydinaseen merkitystä. Syynä lienevät tavanomaisten asevoimien tila ja NATO:n mahdollinen laajeneminen. Taktisia ydinaseita ei ole rajoitettu sopimuksin, mutta keskustelu rajoitusten tarpeesta on käynnistynyt.

Ranska ja Iso-Britannia ovat supistaneet ydinaseistustaan. Niiden strategisten ydinkärkien määrä on yhteensä noin 700.

Ydinsulkusopimuksen 178 jäsenmaata päättivät vuonna 1995 tehdä ydinaseiden luovuttamisen ja hankkimisen kieltävästä sopimuksesta pysyvän. Samalla ne yhteisesti päättivät vahvistaa sopimuksen toteutumisen seurantaa ja pyrkiä sen laajentamiseen maailmanlaajuiseksi sekä hyväksyivät periaatteet ja tavoitteet ydinaseriisunnan jatkolle.

Ydinsulkusopimuksen pysyvyys on erityisen tärkeää ydinaseiden ja -materiaalien leviämiskaavan lisääntyneen kylmän sodan päättymisen ja sitä seuranneen suurvaltojen mittavan strategisten aseiden riisunnan myötä. Kansainvälisenä turvallisuushuolena on ydinmateriaalin kulkeutuminen entisen Neuvostoliiton alueelta kriisialueille tai terroristien käyttöön. Ydinaseiden purkamisen taloudelliset vaikeudet Venäjällä ovat pahentaneet ongelmaa.

Sopimus ydinkokeiden täydellisestä kieltämisestä (CTBT) solmittiin syksyllä 1996. Ydinkoekiello tukee ydinsulkusopimuksen päämäärää, ja sillä on suuri periaatteellinen merkitys ydinaseriisunnalle. Sopimus ei kuitenkaan tule muodollisesti voimaan ilman kaikkien ydinteknologiassa merkittävien neuvotteluosapuolten hyväksyntää. Intia on kieltäytynyt allekirjoittamasta sopimusta.

Ydinsulku- ja START I -sopimusten edellyttämät järjestelyt entisen Neuvostoliiton alueella on saatu toteutetuksi. Kaikki taktiset ja strategiset ydinaseet on siirretty Ukrainasta, Kazakstanista ja Valkovenäjältä Venäjälle, ja nämä maat ovat liittyneet ydinsulkusopimukseen.

Muiden joukkotuhoaseiden ja niihin liittyvien järjestelmien kieltämisessä ja rajoittamisessa on myös edistytty. Kemiallisen aseiden kieltävä sopimus (CWC) tulee voimaan huhtikuussa 1997. Jo voimassa olevan biologisen aseiden kieltosopimuksen (BWC) todentamisjärjestelmää kehitetään.

Ohjusteknologian leviäminen aiheuttaa huolta sekä Venäjällä että Yhdysvalloissa. Ne ovat pyrkineet ballististen ohjusten torjuntajärjestelmiä koskevan ABM-sopimuksen yhteiseen tulkintaan, joka sallisi taktisten ballististen ohjusten torjunnan. Neuvotteluissa ei ole päästy yksimielisyyteen. Ohjusteknologian leviämistä pyritään sääntelemään ohjusteknologian valvontaregiimillä (MTCR), johon myös Suomi kuuluu.

Tavanomaiset aseet

Sotilaallisen vakauden keskeinen tekijä Euroopassa on vuonna 1990 NATO:n ja Varsovan liiton jäsenmaiden välillä solmittu tavanomaisia asevoimia Euroopassa koskeva vähentämissopimus (TAE). Se tuli voimaan vuonna 1992. TAE-sopimuksen tavoitteena on yllätyshyökkäysten estäminen ja laajamittaisen hyökkäyskyvyn rajoittaminen.

TAE-sopimus asettaa rajoituksia raskaan tavanomaisen aseistuksen (taistelupanssarivaunut, panssaroidut taisteluaajoneuvot ja tykistöaseet) määrälle ja alueelliselle ryhmittämiselle sekä taistelulenkoneiden ja taisteluhelikoptereiden määrälle. Sivusta-alueille, jotka Venäjällä käsittävät Pohjois-Kaukasian ja Leningradin sotilaspiirit, on asetettu omat kalustokiintiöt.

TAE-sopimuksen tiedonvaihto- ja todentamismääräykset luovat avoimuutta osapuolten välille. TAE 1a -sopimus (1992) asettaa enimmäismäärät asevoimien henkilöstölle sopimusalueella.

TAE-sopimuksen mukaiset vähennykset oli määrä toteuttaa marraskuuhun 1995 mennessä. Eräät maat, mm Venäjä ja Ukraina eivät kyenneet toteuttamaan kaikkia sopimuksen edellyttämiä vähennyksiä. Toukokuussa 1996 pidetyn TAE-sopimuksen ensimmäisen tarkastelukonferenssin tuloksena Venäjälle annettiin lisäaikaa vuoteen 1999 asti vähentää sivustoilla oleva kalustonsa sopimuksen edellyttämälle tasolle. Venäjän sivustamääräyksiä väljennettiin; muun muassa pohjoisesta sivustasta erotettiin Pihkovan lääni, joka sijaitsee Pietarin eteläpuolella Viron ja Latvian rajanaapurina. Pihkovan läänille määritettiin oma panssaroituja taisteluaajoneuvoja koskeva kalustokiintiön määrä. Typistetyllä pohjoisella sivustalla noudatetaan alkuperäisiä sivustakattoja.

TAE-sopimuksen sopeuttamisneuvotteluista sovittiin Lissabonin huippukokouksessa 1996. NATO:n tavoitteena on kalustorajoitusten, tehokkaan todentamisen ja avoimen tiedonvaihdon turvaaminen sekä Venäjän ja kriisialueiden maiden sitominen uuteen käytäntöön. Sopimuksen uudistaminen avaa Venäjälle mahdollisuuden pyrkiä toimintavapautensa laajentamiseen sivustoilla sekä sotilaallisen tasapainon muuttamiseen ja varustelun rajoittamiseen NATO:n uusissa jäsenmaissa. Sopeuttamiseen liittyy kysymys NATO:n ja entisen Varsovan liiton ulkopuolella olevien maiden mukaanotosta.

TAE-sopimusneuvotteluiden rinnalla jatkuu ETYJissä tavanomaisen asevalvonnan ja LTL-toimien kehittäminen Lissabonissa sovitun asialistan pohjalta. Uutena painopisteenä on alueellisten toimien kehittäminen ja soveltaminen. Sotilaallinen yhteistyö pyritään kytkemään TAE- ja LTL-prosessin kautta entistä tehokkaammin kriisinhallintaan. Tärkeä merkitys on ETYJin poliittis-sotilaallisen käyttäytymissäännöstön (1994) täytäntöönpanolla.

Tavanomaisten aseiden ja niihin liittyvän kaksikäyttöteknologian siirtojen sääntelyä varten perustettu kansainvälinen yhteistyöjärjestely (Wassenaar-järjestely 1995), jossa on mukana 33 teollisuusmaata (ml. Suomi) on käynnistämässä toimintaansa.

Jalkaväkimiinojen täyskielto on saanut osakseen runsaasti kansainvälistä huomiota. Syynä on vaikeasti havaittavien miinojen summittainen ja massamainen käyttö konfliktialueilla, erityisesti kehitysmaissa. YK:n yleiskokous on toistuvasti viime vuosina hyväksynyt päätöslauselman, jossa kautotavoitteena pyritään jalkaväkimiinojen täyskieltoon.

Genevessä uusittiin toukokuussa 1996 epäinhimillisiä aseita koskevan sopimuksen pöytäkirja, joka koskee miinojen, ansojen ja muiden taisteluvälineiden käytön rajoituksia erityisesti siviiliväestön suojelemiseksi.

Suomi kannattaa maailmanlaajuisia, oikeudellisesti sitovaa ja todennettavissa olevaa jalkaväkimiinojen täyskieltoa. Neuvottelut tulisi aloittaa Suomen kannan mukaan Geneven aseidenriisuntakonferenssissa (CD, Conference on Disarmament) vuonna 1997.

Suomi on aktiivisesti osallistunut ja tukenut kansainvälisiä aseidenriisunta- ja asevalvontapyrkimyksiä. Se on painottanut sopimuksia ydinsulusta, ydinkoekiellosta ja kemiallisen aseiden kiellosta. Se on liittynyt kaikkiin sille avoinna oleviin aseidenriisuntasopimuksiin.

Suomi ei ole TAE-sopimuksen osapuoli, mutta korostaa sopimuksen merkitystä Euroopan ja koko lähialueensa vakaudelle. Pohjois-Euroopan turvallisuudelle on tärkeää, että TAE-sopimuksella esitetään joukkojen ja aseiden määrän lisääntyminen lähialueilla. Venäjän sitoutuminen TAE-sopimukseen ja aseistuksen vähentäminen toukokuussa 1996 sovitulla tavalla vakauttaa tilannetta.

Suomi korostaa, että Euroopan asevalvonnassa alueelliset erityisolosuhteet ja puolustusjärjestelmän erityispiirteet on otettava ETYJin periaatteiden mukaisesti huomioon. Suomen puolustukselle tärkeä liikekannallepanokyky ei saa vaarantua.

Suomi tukee asevalvonnan jatkamista ETYJissä. Asevalvonnan ja luottamuksen edellytyksiä parantaa ETYJin puitteissa syntynyt Open Skies -sopimus. Sopimus mahdollistaa tarkkailulennot sopimusosapuolten alueella. Sopimus ei ole tullut voimaan, koska mm. Venäjä ei ole ratifioinut sopimusta. Euroopan perinteisesti liittoutumattomat maat ovat toistaiseksi sopimuksessa tarkkailijoita.

1.6 Asevoimat ja sotilaallinen kriisinhallinta

Asevoimien tehtävät ja rakenne

Asevoimien tehtäviä ovat muokanneet turvallisuusympäristön muutokset kuten suursodan uhkan väistyminen ja alueellisten selkkausten lisääntyminen. Valtioiden kansallisen puolustuksen rinnalle

on tullut sotilaalliseen kriisinhallintaan kuuluvia velvoitteita. Asevoimilla on myös muita yhteiskunnallisia tehtäviä, kuten osallistuminen pelastuspalveluun sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon liittyvät tehtävät. Valtioiden turvallisuuspolitiikka määrittää tehtävien painotuksen ja voimavarojen suuntaamisen.

Raskaasti aseistetut taistelualmiit maavoimien joukot ovat vähentyneet Euroopassa kylmän sodan päätyttyä. Yleinen asevelvollisuus puolustusjärjestelmän perustana on noussut harkinnan kohteeksi. Ranskan päätös luopua lähes 200 vuotta kestäneestä asevelvollisuudesta osoittaa sen arvioineen suursodan mahdollisuuden tulleen erittäin epätodennäköiseksi. Saksa pitää kiinni yleisestä asevelvollisuudesta.

Suursodan uhan väheneminen heijastuu Euroopan maiden asevoimien rakenteeseen ja puolustusmenoihin. NATO:n yhteinen puolustus nojaa viime kädessä Yhdysvaltain turvallisuustakuuseen. Liittokunnan puolustus rakentuu kansallisista asevoimista, mutta tavoitteena on vahvistaa liiton poliittista ja sotilaallista yhtenäisyyttä perustamalla mahdollisimman paljon monikansallisia joukkoja. Hyökkäyksen tai sen uhan kohteeksi joutuneen jäsenvaltion puolustusta tuetaan ennalta suunnitelluin ja sovituin liittolaisvahvennuksin. Kaluston ennakkovarastointi nopeuttaa vahvennusjoukkojen ryhmittämistä ja lisää yhteisen puolustuksen uskottavuutta. Pysyvästi toisen valtion alueelle ryhmitettyjä joukkoja vähennetään edelleen. Eurooppalaisten NATO-maiden puolustusmenojen osuus bruttokansantuotteesta on laskenut vuosina 1985 - 1995 3,1 prosentista 2,3 prosenttiin.

Varsovan liiton ja Neuvostoliiton hajoaminen saattoi monet eurooppalaiset valtiot uuteen tilanteeseen. Entisen Varsovan liiton jäsenmaille jäi kylmän sodan päättymisen jälkeen suhteellisen vahvasti varustetut kansalliset maavoimainotteiset asevoimat. Maat pyrkivät NATO:n yhteisen puolustuksen piiriin ja uudistavat asevoimiaan. Keski- ja Itä-Euroopan maiden puolustusmenot ovat noin 4 prosenttia bruttokansantuotteesta.

Baltian maat aloittivat puolustuksensa rakentamisen lähes tyhjästä, koska niillä ei neuvostovallan aikana ollut kansallisia asevoimia. Nekin hakevat NATO-jäsenyyttä puolustusratkaisukseen.

Euroopan perinteisesti liittoutumattomat maat perustavat puolustuksensa kansallisiin asevoimiinsa ja yleiseen asevelvollisuuteen. Liittoutumattomien maiden (Irlanti, Itävalta, Ruotsi, Sveitsi, Suomi) puolustusmenot ovat laskeneet vuoden 1985 keskimääräisestä 2,2 prosentista vuonna 1995 1,8 prosenttiin bruttokansantuotteesta.

Tehtävien monipuolistuminen ja teknologian kehittyminen eriyttävät asevoimien rakennetta ja koulutusta. Pienentyneiden asevoimien suorituskykyä parannetaan välineistöä kehittämällä. Taloudelliset voimavarat suunnataan parhaiden taistelujoukkojen kehittämiseen. Hyvän toimintavalmiuden omaavat ja parhaiten koulutetut ja varustetut joukot soveltuvat myös vaativiin kriisinhallinta-tehtäviin.

Puolustusmateriaalin kehittämistä ja kauppaa hallitsevat Yhdysvaltain tekninen ylivoima ja eurooppalaiset pyrkimykset vastaavan teknologian tason saavuttamiseksi.

Sotilaallinen kriisinhallinta

Konfliktien luonteen muuttuminen asettaa kasvavat vaatimukset sotilaalliselle kriisinhallinnalle kylmän sodan jälkeisessä tilanteessa. Laajentuva turvallisuuspoliittinen yhteistyö valtioiden ja kansainvälisten organisaatioiden kesken on luonut samanaikaisesti edellytykset kriisinhallinnan muotojen uudistamiselle.

Sotilaallinen toiminta on useassa tapauksessa osa kansainvälisen yhteisön laaja-alaista tilanteen vaikuttamiseen tähtäävää väliintuloa, johon kuuluu myös poliittisia, humanitaarisia ja taloudellisia toimia. Tavoitteena on löytää poliittinen ratkaisu mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti sekä päästä pian konfliktin jälkeiseen elvytykseen ja jälleenrakentamiseen.

Kriisinhallinnassa varaudutaan aiempaa laajemmin voimakeinojen käyttämiseen kansainvälisen yhteisön asettaman tehtävän suorittamiseksi. Laajennettu rauhanturvaaminen, joka eri yhteyksissä voi olla luonteeltaan myös rauhan palauttamista tai rauhaanpakottamista, poikkeaa perinteisestä YK:n rauhanturvaamisesta. Lähtökohtana on osapuolten suostumus, mutta haasteena on niiden puuttuva kyky tai halu myötävaikuttaa operaation toimeenpanoon. Siihen on tarvittaessa kyettävä ilman osapuolten suostumista. Laajennettuja voimakeinoja saatetaan tarvita myös vaikeissa olosuhteissa, joissa kansainvälinen yhteisö pitää humanitaarisista syistä välttämättömänä puuttua tilanteeseen.

Uudenlaisen kriisinhallinnan tavoitteena on laajojen valtuuksien ja sotilaallisen voiman näytön avulla luoda ennaltaehkäisevä vaikutus, jonka tuloksena voimakeinoihin ei jouduta turvaamaan. IFOR/SFOR-operaatio on esimerkki tällaisesta kansainvälisen yhteistyön ja voiman näytöstä.

Kansainvälinen yhteisö voi ryhtyä myös varsinaiseen sotilaalliseen pakottamiseen, jossa kiistan osapuoli - hyökkääjä - pakotetaan kansainvälisen yhteisön hyväksymään ratkaisuun riittävällä ja tarpeen mukaan hyökkäyksellisellä voimankäytöllä. Väliintulon perustana ei ole osapuolten hyväksymää sopimusta, vaan YK:n turvallisuusneuvoston päätös. Esimerkkinä on turvallisuusneuvoston valtuuttama Kuwaitin itsenäisyyden palauttaminen ja Irakin lyöminen vuonna 1991.

Euroopan yhteistyövaraiseen turvallisuuteen kuuluu yhteisten valmiuksien luominen sotilaalliseen kriisinhallintaan. YK ja ETYJ on hyväksytty toimeksiantajiksi. Ne voivat myös johtaa omia rauhanturvatoimia, joskaan yhtään ETYJ-operaatiota ei ole toistaiseksi suoritettu. Suuntauksena on alueellisten järjestöjen käyttäminen sotilaallisen kriisinhallinnan toimeenpanossa. NATO ja sen PfP-ohjelma ovat saaneet keskeisen aseman, ja kriisinhallinnasta on tullut yksi NATOn pääasiallisista toiminta-aloista. Tähän yhteyteen kuuluu myös Suomen ja Ruotsin Euroopan unionin HVK:ssa tekemä EU-WEU kriisinhallintaehdotus.

Naton rauhankumppanuusohjelma kehittää kumppanuusmaiden yhteistoimintavalmiuksia rauhanturva- ja kriisinhallintatehtävissä NATO-maiden joukkojen kanssa. Asevoimien yhteistoimintakyvyn kehittämistä on tullut rauhankumppanuuden merkittävä osa.

Sotilaallinen kriisinhallinta edellyttää siihen tarkoitetuilta joukoilta rakenteellista ja toiminnallista uudistamista. Perinteiset kokoonpanot, taktiikka ja koulutus eivät sellaisenaan sovellu uusiin tehtäviin. Monikansallisen kriisinhallintaoperaation onnistumista edistävät ennakolta tapahtuva yhteinen suunnittelu ja harjoittelu sekä tehtävän ja toiminta-alueen vaatimusten mukaan organisoidut ja koulutetut yhteistoimintakykyiset joukot. YK:n ja NATON yhteistyönä toteutettavassa MCDA (Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief) -ohjelmassa, johon Suomikin aktiivisesti osallistuu, tähdätään sotilas- ja siviiliviranomaisten entistä parempaan yhteistoimintaan katastrofi- ja kriisitilanteiden edellyttämässä avustustoiminnassa.

Suomen kokemukset sotilaallisesta kriisinhallinnasta

Hallituksen turvallisuuspoliittisessa selonteossa vuonna 1995 määriteltiin Suomen rauhanturva- ja kriisinhallintatoiminnalle kehittämissä linjat. Niiden mukaan Suomen on luotava valmiudet aiempaa vaativampia humanitaarisia ja rauhanturvatehtäviä varten. Selonteon ja eduskunnan vastauksen perusteella on puolustushallinnossa kehitetty valmiutta kansainväliseen kriisinhallintaan.

Rauhanturvalakia muutettiin joulukuussa 1995. Sen perusteella Suomen on mahdollista osallistua YK:n ja ETY-järjestön valtuuttamiin rauhanturvaamisoperaatioihin, jotka tähtäävät kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen tai humanitaariseen avustustoimintaan ja siviiliväestön suojaamiseen. Lakimuutos mahdollisti Suomen osallistumisen perinteisen YK:n rauhanturvatoiminnan ohella laajennettuun rauhanturvaamiseen, jonka erityisesti tarve humanitaariseen avustustoimintaan ja siviiliväestön suojaamiseen on tehnyt välttämättömäksi.

Osallistuminen NATON johdolla toteutettuun, joulukuussa 1995 käynnistyneeseen IFOR/SFOR -operaatioon Bosniassa on osoittanut Suomen tahtoa ja kykyä vaativiin operaatioihin, joiden avulla kriisien koettelemille alueille palautetaan rauha kansainvälisen yhteistyön avulla.

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle huhtikuussa 1996 Suomen rauhanturva- ja humanitaaristen valmiuksien kehittämistä koskevan selonteon. Sen pääsisältönä oli erityisen valmiusprikaatin muodostaminen ja koulutuksen aloittaminen puolustusvoimissa. Ensimmäisten vapaaehtoisten varusmiesten koulutus aloitettiin Porin Prikaatissa ja Panssariprikaatissa kesäkuussa 1996. Valmiusprikaatin ensimmäinen jääkärikomppania kotiutuu toukokuussa 1997. Se osallistuu ennen reservin valmiusjoukoksi siirtymistä Norjassa järjestettävään pohjoismaiseen PFP-rauhanturvaharjoitukseen.

Perinteisen rauhanturvaamisen alalla Suomi osallistuu YK:n valtuuttamiin ja johtamiin operaatioihin Lähi-idässä ja Makedoniassa. Makedonian operaatioissa rauhanturvajoukkoja käytetään ensi kertaa osana ennaltaehkäisevää diplomatiata. Merkittävimmät rauhanturva- ja kriisinhallintaval-

miuden kehittämiseen vaikuttaneet käytännön toiminnot ovat viime aikoina olleet Bosnian IFOR/SFOR-operaatio ja osallistuminen NATO:n rauhankumppanuusohjelmaan.

Suomi tukee PfP:n vahvistamista ja kumppanimaiden osallistumista kriisinhallintatoimien suunnitteluun. PfP-ohjelman tulee olla tasapuolisesti avoin kaikille siitä kiinnostuneille kumppanuusvaltioille. Yksittäisten maaohjelmien kahdenvälinen luonne tulee Suomen mielestä säilyttää.

Suomi on rauhankumppanuusohjelmassa osallistunut suunnittelu- ja tarkasteluprosessiin (PARP), jonka avulla voidaan arvioida ja kehittää joukkojen yhteistoimintakykyä kriisinhallintatoimissa. Rauhankumppanuusohjelman laajentaminen tarjoaa Suomelle mahdollisuuden osallistua operaatioiden yhteiseen suunnitteluun NATO:n esikunnissa. Samalla PARP-prosessin avulla voidaan kehittää edelleen joukkojen yhteistoimintakykyä sekä teknisesti että toiminnallisesti, mikä parantaa Suomen mahdollisuuksia toimia kansainvälisissä kriisinhallintaoperaatioissa.

Vakiintunut pohjoismainen rauhanturvayhteistyö vahvistaa Suomen edellytyksiä osallistua rauhanturva- ja kriisinhallintaoperaatioihin. Kokemukset sotilaallisesta kriisinhallintayhteistyöstä Pohjoismaiden kesken YK:n rauhanturvatehtävissä ja IFOR/SFOR-operaatioissa ovat olleet erittäin hyviä. Yhteinen kokemuspohja ja vakiintuneet toimintamallit tarjoavat hyvät lähtökohdat yhteistyön edelleen kehittämiseksi.

NORDCAPS (Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support) on tulevaisuuteen suunnattu yhteistyöjärjestelmä. Pyrkimyksenä on syventää koulutus- ja materiaaliyhteistyötä sekä kerätä kokemukset eri operaatioista ja hyödyntää niitä pohjoismaista kriisinhallintavalmiutta kehitettäessä.

Suomi on tukenut Baltian maiden yhteisen rauhanturvapataljoonan BALTBAT:in koulutusta. Voimavarojensa puitteissa Suomi osallistuu myös toisen Baltian rauhanturvapataljoonan suunnitteluun ja kehittämiseen.

1.7 Pohjois-Euroopan turvallisuuskehitys

Pohjois-Euroopan turvallisuutta ja vakautta koskevat haasteet kytkeytyvät koko maanosan muutokseen, mutta alueen valtioiden keskinäisellä yhteistyöllä on kasvava merkitys niiden ratkaisemisessa.

Euroopan unionin voimistuva rooli lujittaa vakautta Itämeren alueella. Unionin laajentumiseen tähtäävä lähentymispolitiikka edistää poliittisia ja taloudellisia uudistuksia Puolassa, Liettuassa, Latviassa ja Virossa, jotka pyrkivät määrätietoisesti unionin jäsenyyteen. Unionin kumppanuus- ja yhteistyöpolitiikka tukee Venäjän sitoutumista Euroopan muutokseen ja vahvistaa alueellisen yhteistyön edellytyksiä Pohjois-Euroopassa.

Pohjoismaat ovat kahdenvälisesti ja yhteistyössä edistäneet tärkeällä tavalla Baltian maiden itsenäisyyden vahvistamista ja niiden poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia uudistuksia samoin kuin

puolustuskyvyn kehittämistä. Pohjoismais-balttilaisen yhteistyön haaste lähivuosina on Baltian maiden valmistautuminen ja sopeutuminen EU-integraatioon.

Pohjois-Euroopan turvallisuuskehitykseen vaikuttavat merkittävästi Venäjän ja Baltian maiden välisten ongelmien ratkaiseminen ja niiden naapuruussuhteen kehittäminen ETYJin ja EN:n periaatteiden ja velvoitteiden mukaisesti. Pohjoismaat samoin kuin koko EU ja Yhdysvallat seuraavat ja tukevat tämän tavoitteen saavuttamista.

Pääministerikokouksen käynnistämä Visby-prosessi lisää Itämeren alueen valtioiden yhteistyön turvallisuuspoliittista merkitystä. Saksan aloitteellisuus Itämeri-yhteistyössä on kasvanut. Itämerineuvoston toimintaedellytyksiä parantaa EU:n komission panoksen kasvu, jota Pohjoismaat ovat ajaneet. Unionin poliittinen sitoutuminen ja taloudellinen tuki ovat lisääntymässä myös Barentsin alueen yhteistyössä.

Edistysaskeleet ja takaiskut Venäjän muutoksessa tuntuvat välittömästi sen yhteistyössä naapureiden ja lähialueen maiden kanssa. Venäjän ja muiden osapuolten sitoutuminen yhteistyön kehittämiseen vakauttaa Pohjois-Euroopan tilannetta ja tukee Venäjän uudistusten toteutumista.

Näköpiirissä olevat ratkaisut NATOn laajentumispolitiikassa tuovat haasteen Pohjois-Euroopan vakaudelle ja yhteistyölle. Epävarmuutta voidaan torjua vahvistamalla Pohjois-Eurooppaa koskevaa turvallisuuspoliittista yhteistyötä alueen ja sen ulkopuolisten maiden ja järjestöjen kesken. Venäjän ja NATOn suhteet vaikuttavat keskeisesti Pohjois-Euroopan vakauteen. Alueen valtioiden oikeus valita turvallisuusjärjestelynsä kuuluu olennaisena tekijänä vakauden ylläpitämiseen ja yhteistyön syventämiseen. Suomen ja Ruotsin näkemykset alueen kehityksestä ovat samansuuntaisia.

TAE-sopimuksen sopeutuksen tavoitteena on sotilaallisen vakauden vahvistaminen muuttuneissa oloissa. Pohjois-Euroopassa se edellyttää alueen erityisolosuhteiden ja myös sopimuksen ulkopuolella olevien maiden turvallisuusetujen huomioonottamista. Alueen vakautta voidaan edelleen tukea luottamusta ja turvallisuutta lisäävien toimien sekä Pfp-yhteistyön avulla.

Suomi pyrkii Pohjois-Euroopan vakauden ja turvallisuuden vahvistamiseen osana Euroopan yhteisen turvallisuuden rakentamista.

Suomen toimintakanavina ovat ETYJ, EU:n yhteinen toiminta, yhteistyö Ruotsin ja muiden Pohjoismaiden kanssa, tiivistyvät suhteet Baltian maihin, alueelliset yhteistyöfoorumit ja yhteistyö Venäjän kanssa sekä vuoropuhelu ja yhteistyö NATOn ja Yhdysvaltain kanssa.

Suomen tavoitteena on alueellisen yhteistyön tehostaminen, EU:n pohjoisen ulottuvuuden merkityksen lisääminen sekä NATOn laajentumisen seurausten hallinta Pohjois-Euroopan alueellista vakautta lujittavalla tavalla. Suomi seuraa tarkoin Pohjois-Euroopan sotilaallista asetelmaa ja sen muutoksia ja osallistuu sotilaallisen luottamuksen ja turvallisuuden lujittamiseen lähialueellaan.

2. Sotilaallinen turvallisuusympäristö

2.1 Pohjois-Euroopan muuttumaton strateginen merkitys

Kuolan niemimaan strateginen merkitys

Kylmän sodan aikana suurvaltojen vastakkainasettelu korosti Norjan- ja Barentsinmeren strategista merkitystä. Tavanomaisten joukkojen ja aseistuksen alalla Pohjois-Eurooppa oli kuitenkin Keski-Eurooppaan nähden sivusta-alue.

Suurvaltojen intressit Euroopan pohjoisimmassa osassa ovat luonteeltaan puolustuksellisia, vaikka Kuolan niemimaalle on tukeutuneena Venäjän strategisen ydinaseistuksen keskeinen osa. Yhdysvaltojen mielenkiinto pohjoisiin alueisiin johtuu Venäjän strategisen ydiniskukyvyn keskittymisestä alueelle. Venäjän strategiset sukellusveneet ovat Yhdysvaltain kansalliseen turvallisuuteen vaikuttava peruskysymys. Tarve sukellusveneiden valvontaan ja seurantaan on riippumaton maailmantilanteen muutoksista.

Ydinaseet eivät ole enää suurvaltasuhteita hallitseva jännitystekijä. Yhdysvaltain ja Venäjän strateginen ydinasepariteetti säilyy. Kylmän sodan aikaista taloudellisesti rasittavaa massiivista ydinpelotevoimaa on voitu merkittävästi laskea. Vuosina 1991 ja 1994 allekirjoitettujen START I ja II -sopimusten tavoitteena on aluksi vähentää, ja vuoteen 2003 mennessä täysin poistaa, kriisitilanteessa strategista epävakautta luovat monikärkiset maalle sijoitetut mannertenväliset ICBM-ohjukset. Venäjä ei ole vielä ratifioinut START II -sopimusta.

START II -sopimuksen rajoitusten myötä Kuolan alueella olevien strategisten ydinsukellusveneidä osuus Venäjän ydinaseistuksesta kasvaa. Ne muodostavat Venäjän vastaiskukyvyn rungon. Kuolan tukikohdista toimivien sukellusveneiden suojaaminen on Venäjälle ensiarvoinen kysymys, sillä asevalvontasopimusten toteutuessa se joutuu luopumaan valtaosasta maalle sijoitettuja ohjuksiaan. Ydiniskukyvyn suojaamiseksi Venäjä pitää alueella merkittäviä tavanomaisia asevoimia. Kuolan alueelle tukeutuu myös Venäjän Pohjoinen laivasto, joka on Venäjän laivastoista tärkein. Laivaston infrastruktuuri säilyy Kuolassa alusmäärän vähenemisestä huolimatta.

Kuolan tärkeys Venäjän puolustussuunnittelussa sekä Euroopassa tapahtuneet geostrategiset muutokset ylläpitävät Pohjois-Euroopan sotilaspoliittista merkitystä. Venäjän asevoimien rakennemuutos vahvistaa tätä kehitystä. Läntiselle liittoutumalle Pohjois-Norja on edelleen tärkeä valvontatutkien, elektronisen tiedustelun, viesti- ja johtamisjärjestelmien sekä ilmavoimien sijoitusalue. Barentsinmeri tarjoaa Venäjälle ympärivuotisen pääsyn valtamerille ja meriyhteydet Länsi-Siperian suurille joille.

Norjan puolustuksen painopiste pohjoisessa

Norjan turvallisuuspolitiikka nojaa NATO:n jäsenyyteen. Euroopan unionin ulkopuolelle jättäytyneelle Norjalle on tärkeää, että pohjoisen sivustan ja Norjan merkitys NATOssa säilyy, vaikka me-

riihteyskysien turvaaminen Yhdysvaltain ja Euroopan välillä ei enää ole niin korostuneessa asemassa kuin kylmän sodan aikana.

Norjassa ollaan oltu huolestuneita NATO:n ja erityisesti Yhdysvaltain mielenkiinnon suuntautumisesta Euroopan eteläiseen sivustaan ja liittokunnan laajentumiseen. Norja on pyrkinyt kiinnittämään huomiota asemaansa mm. painottamalla TAE-sopimuksen sivustasääntöjen merkitystä. Norja haluaa samalla kehittää suhteitaan Venäjään, jonka kanssa sillä on yhteisiä etuja jaettavana Barentsin alueen luonnonvarojen hyödyntämisessä ja ympäristönsuojelussa. Yhteistyötä jarruttaa kiista mannerjalustan jaosta.

Kylmän sodan jälkeen on Norjassa aloitettu merkittävä puolustusvoimien uudelleenorganisointi. Norjan turvallisuusratkaisu perustuu edelleen NATO-liittolaisten tukeen. Norjan omien asevoimien tehtäväksi on määritetty ajallisesti rajoitettu maahantunkeutumisen torjuminen. Norjaan on 1950-luvulta lähtien rakennettu NATO:n infrastruktuuri ennakkovarastoineen, jotka mahdollistavat sotilaallisten vahvennusten vastaanottamisen kriisitilanteessa.

Norjassa on yhdeksän NATO:n käyttöön tarkoitettua lentotukikohtaa. Niistä neljä Etelä-Norjassa sijaitsevaa kenttää on 1990-luvulla jätetty pois amerikkalaisten käytöstä Yhdysvaltain budjetisupistusten vuoksi. Amerikkalaisille vahvennuksille tarkoitettujen viiden lentokentän vastaanotokyky on useita laivueita. Tukikohtiin on valmiiksi varastoitu poltto- ja voiteluaineet sekä ampu-
matarvikkeet ja varaosat. Yhdysvaltain lentotukialusosastot kykenevät tarvittaessa vahvistamaan Norjan ilmapuolustusta merkittävästi.

Vaikka Norjaan suunniteltujen liittolaisvahvennusten määrä on vähentynyt kylmän sodan aikaisesta tilanteesta, NATO:n sotilaallinen läsnäolo pohjoisilla alueilla ja varsinkin Yhdysvaltain tuki Norjalle jatkuvat merkittävinä. NATO:n vahvennukset, jotka koostuvat lähinnä amerikkalaisista, englantilaisista, hollantilaisista ja saksalaisista joukoista, ovat miesvahvuudeltaan enimmillään 70-80 000 sotilasta. Pohjois-Euroopan strateginen tilanne ei tältä osin ole muuttumassa. Yhdysvallat edellyttää kuitenkin Norjan osallistuvan liittolaisvahvennuksista aiheutuviin kustannuksiin aikaisempaa enemmän.

Norjan puolustussuunnittelun painopiste on pohjoisessa. Tavoitteena on Pohjois-Norjan joukkojen liikkuvuuden ja tulivoiman tuntuva lisääminen. Maavoimien sotamateriaalia uusitaan Yhdysvaltain 1950- ja 1960-luvuilla toimittaman kaluston poistuessa käytöstä. Norjan maavoimiin jää uudistuksen jälkeen kuusi sodan ajan prikaatia, joista neljä ryhmitetään Pohjois-Norjaan. Sodan ajan maavoimiin kuuluu lisäksi 18 erillistä pataljoonaa sekä paikallisesti toimivat kodinturvayksiköt. Maavoimien kokonaisvahvuus on 100 000 sotilasta, mikä voidaan lähes kaksinkertaistaa liittolaisvahvennuksin. Kodinturvajoukkojen määrä on 75 000 sotilasta. Sodan aikana ne liitetään maavoimiin paikallisjoukkoina.

Norjan merivoimien päätehtäviä ovat maihinnousun torjunta ja liittolaisten vahvennuskuljetusten suojaaminen. Merivoimien taistelualusten määrä vähenee, mutta niiden suorituskyky kasvaa. Ilmavoimissa valmistellaan uusien hävittäjäkoneiden hankintaa vanhentuvan kaluston korvaamiseksi. TAE-sopimuksen mukaan Norjalla saa olla enintään 100 taistelulentokonetta. Maavoimilla on

raskasta kalustoa 170 taistelupanssarivaunua, runsaat 200 panssaroitua taisteluajoneuvoa ja vajaat 300 tykistöasetta. Liittolaisten ennakkovarastointi ja vahvennusjoukkojen mukanaan tuoma kalusto nostavat kuitenkin aseistuksen määrää kriisitilanteessa.

Norjan puolustusmenot olivat vuonna 1996 noin 17 mrd markkaa, mikä on noin 2,9 prosenttia BKT:sta. Puolustusbudjetissa oli reaalikasvua ensimmäisen kerran 1990-luvulla. Norja on käyttänyt vuosina 1976-96 keskimäärin noin 3,0 prosenttia BKT:stä maanpuolustukseen.

Syksyllä 1995 Norja poisti 1950-luvun lopulla asettamansa NATO:n harjoitustoiminnan rajoitukset Ruijan läänistä. Samalla lievennettiin liittolaisten sota-alusten ja lentokoneiden liikkumisrajoituksia NATO:n rauhankumppanuusharjoitusten mahdollistamiseksi.

2.2 Itämeren uusi tilanne

Sotilaspoliittiset muutokset

Saksan yhdistyminen, Varsovan liiton lakkauttaminen ja Neuvostoliiton hajoaminen ovat muuttaneet syvällisesti Itämeren etelä- ja itäosien sekä Suomen eteläisen lähialueen tilannetta. Baltian maiden itsenäisyys on palautunut. Etelä-Ruotsin sotilaallinen asema on parantunut olennaisesti, koska sotilaalliseen puolustussuunnitteluun keskeisesti vaikuttanut hyökkäysuhka Baltian suunnasta poistui. NATO:n mahdollinen laajentuminen Puolaan on lisätekijä, joka vaikuttaa erityisesti Lietuan asemaan.

NATO:n mahdollisuudet suunnata voimaa Itämeren alueelle ja sen ilmatilaan ovat parantuneet, samalla kun Venäjän kyky ja mahdollisuudet ovat kaventuneet. Venäjän Itämeren laivasto tukeutuu Suomenlahden pohjukkaan sekä Kaliningradin alueelle. Venäjä on menettänyt Baltian alueen satamat ja lentotukikohdat sekä ilmavalvonta- ja -torjunta-asetat. Kehityksen seurauksena Venäjän meripuolustus on siirtynyt Pohjois-Itämerelle ja muuttunut rannikonpuolustukseksi. Pietarin teollisuus- ja väestökeskittymän vuoksi Itämeri on edelleen Venäjälle elintärkeä poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen vaikutusalue.

Itämeren sotilaspoliittiset muutokset ovat parantaneet Tanskan strategista asemaa. Tanska ei ole enää lännen puolustuksen etuvartio. Se on voinut muuttaa asevoimiensa organisaatiota ja tehtäviä yhä selvemmin kriisinhallintaa varten. Tanska on 1990-luvulla perustanut kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin soveltuvan nopean toiminnan prikaatin.

Tanskalla on noin 350 taistelupanssarivaunua, runsaat 300 panssaroitua taisteluajoneuvoa, lähes 500 tykistöasetta sekä 12 taisteluhelikopteria ja vajaat 70 taistelulentokonetta. Kalustomäärät ovat lähellä TAEn ylärajaa. Tanska on aktiivinen Itämeri-politiikassaan ja tukee voimakkaasti NATO:n laajentumista Keski-Eurooppaan ja Baltian maihin.

Kylmän sodan aikana Puolaan oli sijoitettu Varsovan liiton toisen portaan iskuvoimat, joista osa oli neuvostojoukkoja. Varsovan liiton lakkauttamisen jälkeen läntisimmät venäläisjoukot on ryhmitetty Kaliningradiin. Puola pyrkii aktiivisesti NATO:n jäseneksi.

Puolan maavoimilla on runsaat 1 700 panssarivaunua, noin 1 500 panssaroitua taistelujoneuvoa ja saman verran tykistöaseita. Puolan ilmavoimilla on noin 400 taistelulentokonetta ja 90 taisteluhelikopteria. Rauhan aikana Puolalla saa enimmillään olla 234 000 sotilasta, mutta vahvuutta joudutaneen taloudellisista syistä supistamaan.

Itämeren eteläosassa tapahtuneiden muutosten vuoksi Saksa on noussut entistä selvemmin johtavaan asemaan. NATO:n laajentumisen ja uudelleen organisoimisen seurauksena on todennäköistä, että Saksan asema edelleen vahvistuu. Saksalla tulee olemaan keskeinen osuus uusien jäsenmaiden liittämiseksi NATO:n organisaatioon. Saksa on muuttanut suhtautumistaan sotilaalliseen kriisinhallintaan ja osallistuu Bosnian vakautusoperaatioon SFORIin taistelujoukoin.

Saksan asevoimien rauhan ajan enimmäisvahvuus on 345 000 sotilasta. Reservissä on lisäksi 300 000 sotilasta. Saksan asevoimilla on noin 2 600 taistelupanssarivaunua, lähes 4 000 panssaroitua taistelujoneuvoa, 2 000 tykistöasetta, noin 250 taisteluhelikopteria ja lähes 500 taistelulentokonetta. Nykyiset kalustomäärät ovat selvästi TAEn enimmäismäärien alapuolella.

Saksan, Tanskan ja Puolan merkitys Itämeren alueen tulevissa turvallisuusjärjestelyissä riippuu keskeisesti NATO:n rakenneuudistuksesta ja liiton avautumisesta itään. Saksan poliittista ja taloudellista painoarvoa täydentää sen johtava sotilaallinen asema NATO:n Keski-Euroopan vastuualueella.

Baltian maiden puolustuskyky

Pohjoismaat ja useat NATO:n jäsenmaat tukevat aktiivisesti Baltian maiden puolustuskyvyn rakentamista. Lännessä nähdään tärkeänä lisätä Viron, Latvian ja Liettuan keskinäistä yhteistyötä. Maiden sotilaallinen voima on vähäinen. Niillä on yhteen laskienkin vain noin 11 000 vakinaisen väen sotilasta eli kymmenkunta pataljoonaa, jotka ovat lähes kokonaan ilman raskasta aseistusta. Lisäksi mailla on noin 30 000 sotilasta reservissä tai puolisosotilaallisissa joukoissa.

Baltian mailla on mahdollisuudet aikaa myöten kehittää hyökkäyskynnystä kohottava alueellinen puolustuskyky. Yhteenkuuluvuutta ja puolustuksen uskottavuutta pyritään lisäämään yhteisillä hankkeilla, joista voidaan mainita erityisesti kriisinhallintatehtäviin tarkoitettu pataljoona (BALTBAT) ja alueellinen ilmavalvontajärjestelmä (RAI). Kolmas hanke on yhteisen raivaajaläivueen perustaminen maiden laivastoyksiköistä (BALTRON). Näiden hankkeiden onnistuminen on ulkopuolisen tuen varassa.

Viron puolustuksen kehittäminen

Viron puolustuspolitiikan päämääränä on ennakolta estää maahan kohdistuva aseellinen hyökkäys riittävän puolustuskyvyn avulla. Tähän nähdään kaksi rinnakkaista keinoa: omien puolustusvoimien luominen ja turvallisuustakuiden hankkiminen.

Viron puolustusvoimat koostuu rauhan aikana vakinaisista joukoista ja suojeluskunnasta. Maa-voimien vahvuus on 3 900 miestä, joista noin 2 600 on varusmiehiä. Vapaaehtoisuuteen perustuvaan suojeluskuntaan kuuluu noin 7 000 jäsentä. Sisäasiainministeriön alaisen rajavartiolaitoksen vahvuus on noin 2 600 henkilöä. Viron rajavartiolaitoksen kyky luotettavaan rajavalvontaan on kehittynyt hyväksi. Viron puolustusmenot olivat vuonna 1996 noin 200 miljoonaa markkaa ja niiden osuus valtion budjetista neljä prosenttia.

Suomi tukee merkittävästi Viron puolustusvoimien kehittämistä. Vuodesta 1992 lukien Maanpuolustuskorkeakoulussa ja Maanpuolustusopistossa on koulutettu yli sata virolaista upseeria ja aliupseeria. Virolle on toimitettu vanhempaa, mutta edelleen käyttökelpoista koulutusmateriaalia. Upseerikoulutus Suomessa jatkuu sekä peruskoulutuksena että pataljoonan komentajan tehtäviin valmistavana jatkokoulutuksena.

Maaliskuussa 1996 hallitus päätti, että Suomi voi lähettää palveluksessa olevia upseereita Viroon asiantuntijatehtäviin. Suomi ei ole toistaiseksi toimittanut aseita Viroon. Siihen voidaan kuitenkin ryhtyä asevientä koskevia yleisiä menettelytapoja noudattaen.

Viron ja Suomen välinen yhteistyö on kirjattu syksyllä 1996 Suomen rauhankumppanuusohjelmaan. Suomi korostaa Viroon eri suunnilta tulevan avun koordinoinnin tarvetta ja on ilmoittanut valmiutensa toimia Viron tukena koordinoinnissa. Suomi myönsi Virolle vuonna 1996 lähialuetukivaroja puolustuksen kehittämiseen 800 000 mk ja vuonna 1997 kaksi miljoonaa markkaa. Virolle vuodesta 1992 alkaen annetun koulutustuen laskennallinen arvo on useita kymmeniä miljoonia markkoja.

2.3 Venäjä sotilaallisena suurvaltana Pohjois-Euroopassa

Pohjois-Euroopassa sijaitsee useita Venäjälle strategisesti tärkeitä alueita. Pietari on poliittinen, taloudellinen ja kulttuurinen keskus, jolla on historialliset ja kasvavat yhteydet läntiseen Eurooppaan. Leningradin sotilaspiiri on merkitykseltään keskeinen. Maan tavanomaisten asevoimien suorituskyvyn heikentyminen korostaa ydinaseiden ja erityisesti Kuolassa olevan ydinaseistuksen merkitystä. Itämeren suunnalla Venäjän intressit liittyvät ennen kaikkea maan sydänalueiden puolustamiseen ja meriyhteyksien säilyttämiseen.

Venäjän rauhanajan asevoimien vahvuus on pudonnut noin puoleen Neuvostoliiton aikaisesta lähtötasosta. Aseellisissa joukoissa palvelee yhteensä yli 2 miljoonaa miestä, joista puolustusministeriön alaisissa asevoimissa noin 1,5 miljoonaa. Sodan ajan joukkoja ei ole oleellisesti supistettu, ja niiden määrän arvioidaan säilyvän lähes nykytasolla seuraavat vuodet. Valmius liikekannallepanoon on laskenut asevoimien yleisen tilan nopean heikentymisen vuoksi.

Leningradin sotilaspiirin asema on Euroopassa tapahtuneen geostrategisen siirtymän seurauksena muuttunut. Sotilaspiiri kuuluu nyt Moskovan ja Pohjois-Kaukasian ohella Venäjän ensi linjan sotilaspiireihin, joilla on etusija asevoimia kehitettäessä. NATO:n laajentuminen korostaa entisestään näiden sotilaspiirien asemaa Venäjän sotilaallisessa suunnittelussa.

Leningradin sotilaspiiri on ainoa Venäjän sotilaspiireistä, jolla on maaraja NATO:n kanssa ja jolla on myös meripuolustusvelvoite. Sen alueella sijaitsevat Venäjän tärkein telakkateollisuus, strategisesti tärkeä Arkangelin ilmapuolustusalue ja ainoa Venäjän maaperällä sijaitseva avaruuskeskus (Plesetsk).

Lähialueen joukot ja niiden tilanne

Venäjän vetäytyminen Keski-Euroopasta ja Baltiasta johti joukkojen uudelleenryhmittämiseen. Sen seurauksena eri puolustushaarojen ja aselajien yksiköiden määrä Leningradin sotilaspiirin alueella on jonkin verran kasvanut 1990-luvun alusta lähtien. Aseellisten voimien henkilöstömäärän arvioidaan kuitenkin viime vuosina laskeneen alle 300 000:n. Sotilaspiirin aseistuksen laatu on parantunut ja määrä pysynyt 1990-luvulla korkeana. TAE-sopimus ei ole tuonut merkittävää muutosta asiantilaan. Leningradin sotilaspiirin alueella arvioidaan olevan lähes 1 000 taistelupanssarivauhua, noin 1 600 panssaroitua taistelujoneuvoa ja runsaat 1 000 tykistöasetta.

TAE -sopimus ei aseta rajoituksia aseistuksen laadulliselle kehittämiselle ja vanhan kaluston korvaamiselle. Maavoimien kaluston uusimisen myötä Leningradin sotilaspiirin joukkojen liikkuvuus ja tulivoima ovat kasvaneet merkittävästi. Määrärahasupistukset ovat toisaalta vaikeuttaneet joukkojen koulutusta ja huoltoa. Sotilaspiirin materiaallinen potentiaali säilyy varteenotettavana ilman kaloustouudistuksiakin arviolta seuraavat kymmenen vuotta.

Venäjän luoteisosaan ryhmitetty lentokonekalusto on kuluneella vuosikymmenellä pääosin uusittu, ja koneiden suorituskyky on moninkertaistunut. Kokonaisvahvuudeksi arvioidaan 650 lentokonetta, joista noin 230 on meri-ilmavoimilla ja 190 ilmapuolustusjoukoilla. Loput ovat ilmavoimien pommitus-, rynnäkkö- ja torjuntahävittäjiä. Leningradin sotilaspiirin alueelle on lisäksi sijoitettu arviolta 500 helikopteria. Taloudellisista syistä kaluston käytettävyys ja henkilöstön koulutuksellinen valmius heikkenevät. Venäjän tavoitteena on parantaa valmiutta suurten lentokoneosastojen nopeaan siirtoon alueelta toiselle.

Leningradin sotilaspiirissä on aikaisemman kolmen sijasta nykyisin neljä operatiivista ohjusprikaatia, joiden ohjuslavettien määrä on noussut 1990-luvulla. Ohjusten kantama on 70 - 450 kilometriä, ja ne voidaan varustaa tavanomaisin, kemiallisin tai ydinkärjin. Suomen lähialueella on lisäksi runsaasti lentokoneita, jotka soveltuvat taktisten ydinaseiden kuljettamiseen.

Pohjoisen ja Itämeren laivastojen alusmäärät ovat viime vuosien aikana supistuneet noin puoleen neuvostolaivaston ajoista. Pohjoiseen laivastoon kuuluu 20 strategista ydinsukellusvenettä, lähes 60 muuta sukellusvenettä ja yli 50 suurta pinta-alusta. Itämeren laivasto on jakaantunut Pietarin ja

Kaliningradiin tukikohtiin. Itämeren laivaston 6 sukellusvenettä ja noin 30 suurehkoa pinta-alusta eivät ole täydessä taisteluvälmiudessa, eikä laivasto kykene laajoihin merisotatoimiin. Itämeren alueen maihinnousujoukkojen koulutustaso on ylläpidetty.

Kaliningradin alue on menettänyt entisen asemansa Varsovan liiton Keski-Euroopan joukkojen sivustan suojana ja huoltokeskuksena. Muusta Venäjästä erillään olevalla alueella asuu noin 900 000 henkeä. Sinne on ryhmitetty 65 000 sotilasta ja runsaasti ilma- ja panssarivoimia. Maayhteys alueelle kulkee Liettuan ja Valkovenäjän läpi. Kaliningradin merkitys kaupallisena satamana ja eteentyönnettynä sotilaallisena tukikohtana säilyy.

Venäjänsä asevoimien kehittäminen

Venäjänsä asevoimien suunnitteilla olevaan reformiin kuuluu nykyistä pienemmän mutta tehokkaan armeijan muodostaminen. Uudistuksen tarkoituksena on luoda asevoimat, jotka kykenevät vastaamaan 21. vuosisadan vaatimuksiin.

Arvion mukaan asevoimien rauhan ajan vahvuus laskisi noin 1,2 miljoonaan mieheen. Huonosti varustetut ja vajaasti miehitetyt joukko-osastot muutetaan liikekannallepanokeskuksiksi. Jäljelle jääneiden rauhan ajan joukkojen valmiutta nostetaan ja niiden koulutusta tehostetaan. Tärkeimpiin suuntiin luodaan eri puolustushaarat käsittäviä, taisteluvälmiitä joukkoja. Laajan maan puolustamiseen tarvitaan edelleen myös suuri määrä liikekannallepanossa perustettavia joukkoja.

Johtamista tukeva välineistö, täsmäaseet sekä muu moderni aseteknologia ovat asevoimien kehittämisen painopistealueita. Joukkojen liikkuvuudelle asetetaan korkeat vaatimukset. Myös perinteistä asevoimaa, mihin kuuluvat panssarivoimat, tykistö ja käsiaseet, kehitetään. Sotatekninen tutkimus- ja kehitystyö tähtää siihen, että asevoimien uudelleen varustaminen voidaan aloittaa vuosituhaten vaihteen jälkeen.

Leningradin sotilaspiiriin kuuluvien joukkojen operatiivista valmiutta pyritään lisäämään samalla kun joukkojen määrä alueella laskee. Leningradin sotilaspiirissä arvioidaan tulevaisuudessa olevan yhdestä kahteen muita korkeammassa valmiudessa olevaa divisioonaa ja muutama prikaati. Asevoimien strategisen kuljetuskyvyn ja liikkuvien voimien kehitys parantaa mahdollisuuksia vahventaa etulinjan sotilaspiirejä. Koska Leningradin sotilaspiiri on Venäjänsä puolustuksen kannalta tärkeä, sinne varastoidaan runsaasti materiaalia. Liikekannallepanoyhtymien määrä säilytetään todennäköisesti ennallaan.

Venäjänsä luoteiselle alueelle sijoitettavien ilmavoimien määrä pienenee samalla kun lentoyhtymien käyttöperiaatteet muuttuvat entistä joustavammaksi. Lähialueelle sijoitetaan monikäyttöistä lentokonekalustoa. Lentävän henkilöstön koulutustaso on vähäisten lentotuntimäärien vuoksi heikentynyt, ja sen palauttamiseen menee useita vuosia.

Itämeren laivaston tehtävänä on rannikonpuolustus. Aluskaluston määrä pysyy siksi suhteellisen pienenä. Pietari on tulevaisuudessakin Venäjänsä merivoimien tärkein huolto- ja koulutuskeskus.

Sotilaallinen voima Venäjän luoteisosissa säilyy suhteellisesti tarkastellen korkealla tasolla. Venäjän taloudellisten vaikeuksien pakottamat joukkojen supistukset suunnataan strategisesti vähemmän tärkeille alueille. Kuolan ja Pietarin strateginen merkitys kohdistaa Venäjän sotilaallisen mielenkiinnon Suomen lähialueille.

2.4 Ruotsin puolustuksen linjaukset

Ruotsi on linjannut turvallisuuspolitiikkansa tavoitteet puolustuspäätöksessä, joka hyväksyttiin valtiopäivillä joulukuussa 1996.

Ruotsin puolustuspolitiikan lähtökohtana on sotilaallinen liittoutumattomuus, jotta se voisi olla puolueeton mahdollisen sodan aikana. Periaatelinjaus edellyttää vahvan ja uskottavan puolustuksen ylläpitämistä. Itämeren ja pohjoiskalotin sotilaspoliittinen tilanne määrittävät Ruotsin puolustuskyyville asetettavat vaatimukset. Itämeren alueen turvallisuuspoliittinen kehitys ei ole kylmän sodan jälkeen vakiintunut. Ruotsin etujen mukaista on syventää ja laajentaa Itämeren alueen yhteistyötä.

Ruotsi arvioi Pohjolan sotilaallisen merkityksen kasvaneen suhteessa Keski-Eurooppaan. Ruotsin käsityksen mukaan TAE-sopimuksen uudet sivustamääräykset sallivat Venäjän perustaa aikaisempaa enemmän korkeassa valmiudessa olevia yksiköitä Leningradin sotilaspiirin alueella.

Ruotsin puolustuspäätöksessä kaudelle 1997 - 2001 arvioidaan, että Venäjän heikkouden ja NATO:n puolustusellisuuden vuoksi suursodalta puuttuvat poliittiset edellytykset. Suurhyökkäyksen uhka Ruotsia vastaan on toistaiseksi poistunut, joten puolustusvalmiutta voidaan laskea. Nykyisessä tilanteessa Ruotsin puolustusvoimat varautuu ensisijaisesti rajoitettuun maahyökkäykseen Pohjois-Ruotsiin ja strategiseen yllätyshyökkäykseen Keski-Ruotsin avainalueille.

Ruotsissa sotilaallista uhkaa tarkastellaan kolmiportaisella mallilla: hyökkäys aseissa olevilla joukoilla, hyökkäys uudelleen käyttöön otetuilla nimellisesti lakkautetuilla joukoilla sekä hyökkäys pitkällä aikavälillä kehitettävillä ja uudistettavilla asevoimilla. Ruotsin puolustusvalmiutta varaudutaan kohottamaan tällaista uhkaa vastaan noin vuoden varoitus- ja valmistautumisajan puitteissa.

Ruotsi on kuluneen puolustuspäätöskauden (1992 - 96) aikana supistanut sodan ajan joukkojen vahvuutta ja korostanut materiaalisen valmiuden kehittämisen tärkeyttä. Asetuotanto pyritään pitämään korkeana, jotta edellytykset lisätä asevoimien vahvuutta kyetään ylläpitämään. Uudessa puolustuspäätöksessä jatketaan samalla peruslinjalla. Tämä edellyttää kriisien havaitsemista riittävän aikaisin, jotta poliittiset päätökset lisäjoukkojen kouluttamisesta ja varustamisesta ehditään tehdä.

Ruotsin puolustusmenot ovat suunniteltujen supistusten jälkeenkin noin 23 miljardia markkaa vuodessa. Ruotsi on viimeiset 20 vuotta käyttänyt vuosittain keskimäärin 2,8 prosenttia BKT:sta puo-

lustusmenoihin, mikä 20 vuoden aikana on merkinnyt noin 500 mrd markkaa puolustukseen. Ruotsin, Norjan ja Suomen puolustusmenoja 1990-luvulla on verrattu liitteessä 1.

Ruotsi supistaa uudessa tilanteessa erityisesti sodan ajan maavoimia. Prikaatien määrän vähentäminen ei merkittävästi laske puolustuskykyä, koska jäljelle jäävät joukot varustetaan entistä nykyaikaisemmalla kalustolla.

Tavoitteena on vuosituhannen vaihteeseen mennessä poistaa sellaiset joukot ja asejärjestelmät, jotka eivät täytä tulevaisuuden taistelulentän vaatimuksia. Asevoimien kehittämisen perusajatuksena on lisätä joukkojen liikkuvuutta, tulivoimaa ja suojaa. Tehokkaan tiedustelun sekä liikkuvien johtamisjärjestelmien merkitys korostuu asevoimien kaikilla tasoilla. Asejärjestelmien kehittämisessä huomioidaan lisääntyvä tarve pystyä toimimaan osana monikansallisia joukkoja.

Maavoimien sodan ajan joukkojen (kodinturva ml) kokonaisvahvuus on puolustuspäätöksen mukaan 2000-luvun alussa 485 000 sotilasta. Ruotsin sodan ajan puolustusvoimien rungon muodostavat 13 maavoimien prikaatia, 13 taistelukonelaivuutta, 24 pintataistelualusta ja 9 sukellusvenettä. Puolustuspäätöskauden lopulla Ruotsilla on lähes 300 uutta tai modernisoitua Leopard 2 -taistelupanssarivaunua, lähes 1 500 panssaroitua taisteluajoneuvoa ja yli 200 Gripen-monitoimihävittäjää.

Ruotsin puolustuskyvyn arvioidaan säilyvän 2000-luvulle siirryttäessä turvallisuusympäristöön nähden uskottavana. Asevoimien perusvalmiuden lasku asettaa kuitenkin kasvavat vaatimukset poliittisen johdon ennakoivalle päätöksenteolle kansainvälisen tilanteen kiristytessä.

2.5 Sotilaallinen turvallisuusympäristö Suomen kannalta

Suomen sotilaspoliittisen aseman määrittävät sijainti Venäjän naapurina ja osana Pohjois-Euroopan geopoliittista kokonaisuutta. Suomen ydinalue sijoittuu Itämeren ääreen ja pohjoisosa rajautuu Venäjän strategisesti tärkeiden alueiden läheisyyteen. Euroopan pohjoisosat ovat säilyneet vakaana turvallisuusympäristössä tapahtuneista muutoksista huolimatta. Pohjois-Euroopan turvallisuustilanne on osa maailmanlaajuista ja Euroopan kehitystä ja sillä on pysyvää strategista merkitystä.

Suomen sotilaspoliittiseen asemaan osana Pohjois-Eurooppaa vaikuttavat ennen kaikkea kehitys Venäjällä, NATO:n laajentuminen ja rakennemuutos sekä Norjan NATO-jäsenyys ja Ruotsin uskottava puolustuskyky. Yhteiset piirteet Suomen ja Ruotsin tilannearvioissa ovat korostuneet.

Puolustuspoliittiset päätökset ja tehdyt ratkaisut niin Norjassa kuin Ruotsissakin painottavat maavoimien merkitystä maiden pohjoisosien puolustuksessa. Suomen Lappi rajautuu lännessä NATOon kuuluvaan Norjaan ja sotilaallisesti liittoutumattomaan Ruotsiin. Venäjä ylläpitää merkittävää sotilaallista voimaa ja valmiutta Kuolan alueella sekä etelässä Pietarin alueella. Pääosa Leningradin sotilaspiirin varuskunnista ja tukikohdista sijaitsee enintään parin sadan kilometrin etäisyydellä Suomen itärajalta.

Sotilaallisen yhteistyön kehittäminen naapurimaiden ja alueen turvallisuuteen vaikuttavien maiden ja järjestöjen kanssa on uusissa oloissa tärkeä tekijä vakauden säilyttämisessä. Yhteistyön laajentamismahdollisuuksia on jatkuvasti tutkittava.

Itämeren meristrategiset muutokset ovat vaikuttaneet sen kaikkien rantavaltioiden asemaan. Kylmän sodan jälkeinen murros on siirtänyt sotilaallisen painopisteen mahdollisessa kriisitilanteessa Pohjois-Itämerelle ja siten lähemmäs Suomea. Suomelle meriyhteyksien sotilas- ja kauppapoliittinen merkitys on hyvinvoinnin ja turvallisuuden kannalta keskeinen. Sitä korostavat Suomen ydinalueiden sijainti Itämeren tuntumassa ja vastuu strategisesti merkittävän, rauhan aikana demilitaroidun Ahvenanmaan puolustuksesta.

3. Suomi Euroopan muutoksessa

3.1 Turvallisuuden keskeiset tekijät

Suomen turvallisuuspolitiikan päämääränä on itsenäisyyden säilyttäminen, yhteiskunnan perusrakenteiden turvaaminen ja poliittisen toimintakyvyn takaaminen kansainvälisten suhteiden muutoksessa.

Suomen turvallisuus riippuu sekä ulkoisista tekijöistä että Suomen omasta kyvystä edistää arvojaan ja etujaan. Turvallisuutta on rakennettava sekä yhteisten että kansallisten järjestelyjen varaan. Suomi vahvistaa turvallisuuttaan sopeutumalla ja vaikuttamalla toimintaympäristöönsä. Suomi korostaa yhteistyötä ja yhteisvastuuta kansainvälisen turvallisuuden rakentamisessa.

Suomen turvallisuuspolitiikan perustekijöinä ovat sotilaallinen liittoutumattomuus, itsenäinen puolustus ja Euroopan unionin jäsenyys. Suomen turvallisuuspoliittiseen asemaan vaikuttavat keskeisesti Venäjä ja sen naapuruus, Pohjois-Euroopan ja Itämeren alueen tilanne sekä NATO:n ja Venäjän suhteiden kehitys.

Euroopan unionin jäsenyys.

Suomi on unionin jäsenenä edelleen selkeyttänyt ja vahvistanut kansainvälistä asemaansa.

Jäsenyys on lisännyt Suomen vaikutusmahdollisuuksia ja laajentanut Suomen vastuuta koko Euroopan kattavassa vakauspolitiikassa. Samalla EU-jäsenyys on vahvistanut Suomen kykyä toimia turvallisuuden lujittamiseksi Pohjois-Euroopan ja Itämeren alueella. Tämä on tulevaisuudessakin Suomen toiminnan painopistealaa. Siinä on saavutettu merkittäviä tuloksia yhteistyössä muiden pohjoismaiden ja kaikkien EU:n jäsenvaltioiden kanssa.

EU:n turvallisuuspoliittinen rooli on laajentumassa. Suomi osallistuu suomalais-ruotsalaisen aloitteen pohjalta unionin pyrkimykseen sotilaallisen kriisinhallintakyvyn luomiseksi ja tukee tarkkailijana WEU:n toimintakyvyn vahvistamista. Tarkoituksena on, että NATO:n voimavaroja ja johtoportaita voidaan käyttää WEU:n kautta osana EU:n päättämää kriisinhallintaa.

Suomi on liittynyt Euroopan unioniin sotilaallisesti liittoutumattomana maana, joka osallistuu aktiivisesti ja rakentavasti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan luomiseen ja toteuttamiseen. Suomi on voinut osallistua tähän työhön tasavertaisesti ja täysipainoisesti.

Unionisopimuksen mukaan jäsenvaltiot määrittelevät pitkällä aikavälillä yhteisen puolustuspolitiikan, joka saattaa johtaa aikanaan yhteiseen puolustukseen. Suomi ei ole tehnyt sopimukseen varauksia. Suomi osallistuu rakentavasti unionin puolustuskysymyksen käsittelemiseen. Sitä koskevat ratkaisut tehdään yksimielisesti jäsenmaiden kesken. Suomi lähtee siitä, että jäsenmaiden edut voidaan sovittaa yhteen. Suomen kansallinen puolustuskyky säilyttää merkityksensä kaikissa tilanteissa.

HVK:n tuloksena on odotettavissa yhteisymmärrys EU:n kriisinhallintaroolista ja vahvistus yhteisen puolustuksen tavoitteelle. Nämä ratkaisut eivät vaikuta Suomen asemaan sotilaallisesti liittoutumattomana maana.

EU-jäsenyyteen ei sisälly sotilaallisia turvallisuustakuita, mutta siihen kuuluu yhteisvastuuseen perustuva suoja. Unionin perustana on käsitys siitä, että unionin ja sen jäsenvaltioiden turvallisuus ovat erottamattomat. EU:n turvallisuusvaikutus riippuu unionin taloudellisesta voimasta ja poliittisesta yhtenäisyydestä. Talous- ja rahaliitto syventää EU:n integraatiota ja vahvistaa yhteisvastuuseen perustuvaa turvallisuutta.

Suomi tukee unionin päätöksentekokyvyn ja jäsenvaltioiden keskinäisen yhteisvastuun vahvistamista. Unionin jäsenenä Suomi ei voi olla puolueeton Euroopan unionin ja kolmannen osapuolen välisessä konfliktissa. Toisaalta Euroopan unionin jäsenyys vahvistaa Suomen turvallisuuspoliittista asemaa ja nostaa kynnystä kohdistaa Suomeen painostustoimia. Suomen uskottava itsenäinen puolustuskyky tukee unionin ja sen jäsenvaltioiden yhteistä turvallisuutta. Toimintakykyinen unioni vastaa Suomen turvallisuusetuja.

Pohjois-Euroopan vakaus

Vakauden säilyminen Pohjois-Euroopassa on ensiarvoisen tärkeää Suomen turvallisuudelle.

Venäjän suhteiden uudelleenmäärittely vuonna 1992 solmitulla perussopimuksella selkeytti Suomen asemaa ja vahvisti Pohjois-Euroopan alueen vakautta. Venäjän valmius sitoutua yhteisiin eurooppalaisiin arvoihin ja normeihin ja laajaan yhteistyöhön alueen muiden maiden kanssa muokkaa keskeisesti Suomen lähialueen tilannetta. Siihen vaikuttavat ratkaisevasti myös Yhdysvaltain sitoutuminen Norjan ja Tanskan puolustamiseen, Saksan ja Puolan kasvava merkitys, Ruotsin soti-

laallinen liittoutumattomuus ja vahva puolustus, muutokseen sopeutuva pohjoismainen yhteistyö sekä Baltian maiden itsenäisyyden ja toimintakyvyn lujittuminen.

Suomi tukee johdonmukaisesti Euroopan unionin laajentumispolitiikkaa. Erityisen tärkeätä on Baltian maiden jäsenyys, koska se lisää vakautta ja turvallisuutta Itämeren alueella. Baltian maiden taavertainen asema unionin lähentymis- ja laajentumispolitiikassa tulee turvata.

Venäjän yhteiskunnallinen, poliittinen ja taloudellinen uudistus parantaa Suomen edellytyksiä kehittää poliittisia ja taloudellisia suhteita Venäjän kanssa kahdenvälisesti, lähialuepolitiikan puitteissa ja EU:n yhteisen politiikan kautta. Toisaalta Venäjän epävakaus heijastuu lähialueille ja voi ulottaa vaikutuksensa myös Suomeen. Suomi seuraa tarkasti Venäjän kehitystä ja pyrkii ennakoimaan sen vaikutuksia.

Ruotsin turvallisuuspoliittiset ratkaisut ovat tärkeä tekijä Suomen turvallisuudelle maiden historiallisen erityissuhteen ja samankaltaisten etujen vuoksi. Suomen ja Ruotsin arviot alueen turvallisuuden ja vakauden kehittämistä ovat samansuuntaisia, mikä luo perustan niiden keskinäiselle yhteistyön laajentamiselle.

Itämeren valtioiden neuvosto on toiminut hyödyllisenä kanavana yhteistyölle. Suomen mielestä sen toimintakykyä ja muuta alueellista yhteistyötä Pohjois-Euroopassa tulee edelleen vahvistaa.

NATOn laajentumiseen liittyy riskejä, jotka voivat vaikeuttaa kolmansien maiden asemaa tai rajoittaa niiden mahdollisuuksia osallistua omaa turvallisuuttaan koskeviin ratkaisuihin. NATOn ja Venäjän välisten neuvottelujen tulos vaikuttaa koko Euroopan turvallisuuskehitykseen. Suomi pyrkii osallistuvalla politiikalla turvaamaan sen, että NATOn laajentuminen tai NATOn ja Venäjän sopimusjärjestely eivät johda rajalinjoihin tai etupiireihin, jotka heikentäisivät Pohjois-Euroopan vakautta.

Yhteinen turvallisuus

Turvallisuuspoliittisen asetelman muuttuessa Suomen perustavoitteena säilyy yhteisen turvallisuuden lujittaminen koko Euroopassa ja Suomen lähialueella YK:n, ETYJin ja Euroopan neuvoston arvojen ja normien pohjalta.

Eurooppalaisten ja atlanttisten turvallisuuspoliittisten instituutioiden yhteistyötä tulee vahvistaa ETYJ:in huippukokouksessa joulukuussa 1996 Lissabonissa hyväksytyjen periaatteiden pohjalta. Turvallisuuden jakamattomuutta ja valtioiden oikeutta valita turvallisuusjärjestelynsä on kunnioitettava. Muutosten avoimuus ja jakolinjojen torjuminen ovat keskeisiä periaatteita turvallisuusjärjestelyn kehittämistä, joka perustuu yhteistyöhön kaikkien valtioiden ja järjestöjen kesken.

Suomi osallistuu tulevaisuudessakin laajalla rintamalla yhteisiin pyrkimyksiin turvallisuusongelmien estämiseksi ja avoimien kiistojen ratkaisemiseksi. Nykyoloissa on tärkeätä Venäjän ja Baltian maiden välisten suhteiden vakauttaminen sekä entisen Neuvostoliiton ja entisen Jugoslavian alueen kriisien ratkaiseminen ETYJin ja Euroopan neuvoston periaatteiden pohjalta.

Vahvistamalla kriisinhallintakykyään kansainvälinen yhteisö tähtää konfliktien ennalta ehkäisemiseen. Yhteistyölle avaa uusia näkymiä erityisesti NATO:n rauhankumppanuus, jota Suomi on mukana kehittämässä.

Asevalvonta ja sotilaallinen avoimuus.

Sotilaallisen asetelman muutos asettaa lähivuosina uusia vaatimuksia Suomen asevalvontapolitiikalle. Suomen lähtökohdaksi on omien puolustusjärjestelyjensä puolustuksellisuus ja niiden erityispiirteiden huomioonottaminen ETYJin periaatteiden mukaisesti. Suomen tavoitteena on TAE-sopimuksen vakauttavan merkityksen säilyttäminen ja kansallisten etujen turvaaminen sopimuksen sopeuttamisessa ja jäsenkunnan mahdollisessa laajentamisessa. Yhteistyötä ja avoimuutta tulee edistää sotilaallisen turvallisuuden alalla koko Euroopassa ja myös alueellisella tasolla.

Suomi edistää asevoimien avoimuutta osana ETYJin LTL-toimia. Suomi osoittaa omien asevoimiensa puolustuksellista luonnetta kutsumalla ulkomaisia asiantuntijoita vierailuille sotilaskohteisiin sekä seuraamaan harjoituksia. Toimenpiteet tukevat sotilaallisen maanpuolustuksen uskottavuutta. Samaa päämäärää palvelevat avoimuutta ja luottamusta lisäävä säännöllinen kanssakäyminen naapurimaiden asevoimien kanssa sekä Open Skies -yhteistyö.

Kansainvälinen sotilaallinen yhteistyö ja kriisinhallinta

Sotilaallinen liittoutumattomuus ei estä Suomea olemasta mukana sotilaallisessa kriisinhallinnassa kykynsä ja tahtonsa mukaisesti. Osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön kriisien ennalta ehkäisemiseksi, rajoittamiseksi tai lopettamiseksi vastaa Suomen omia turvallisuusetuja ja vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa. Sotilaallinen yhteistyö vaativissa ja monipuolisissa kriisinhallintaoperaatioissa tukee samalla Suomen oman puolustusvalmiuden kehittämistä.

NATO:n rauhankumppanuusohjelma on parantanut suomalaisten joukkojen ja erityisesti johtohenkilöstön kansainvälistä yhteistoimintakykyä rauhanturvatoiminnassa sekä etsintä- ja pelastuspalvelussa. PFP-harjoituksissa ja koulutuksessa on hyödynnetty sitä tieto-taitoa ja kokemusta, jota suomalaiset ovat jo yli 40 vuoden ajan rauhanturvaoperaatioista hankkineet. Rauhankumppanuusohjelma on tarjonnut myös positiivisen mahdollisuuden vaikuttaa muiden käsityksiin Suomesta ja sen puolustusvoimista.

Bosnian IFOR/SFOR-operaatio on osoittanut Suomelle rauhankumppanuusohjelman merkityksen sotilaallisten yhteistyövalmiuksien koulutuksessa ja suunnittelussa. Suomalaisten koulutustaso niin tässä operaatiossa kuin yleisessä harjoitustoiminnassakin on herättänyt myönteistä huomiota ja vahvistanut kuvaa suomalaisista joukoista osaavina, vastuullisina ja luotettavina yhteistyökumppaneina.

Suomi lisää valmiuttaan osallistua kansainväliseen kriisinhallintaan kehittämällä rauhanturva- ja kriisinhallintatoiminnan organisointia, joukkojen koulutusta, varustusta ja yhteistoimintakykyä.

Uudistuvat monikansalliset järjestelyt edellyttävät valmiutta lähettää sotilas- ja siviiliasiantuntijoita eritasoisiin suunnittelu- ja johtotehtäviin.

Suomen kansainvälisten kriisinhallintavalmiuksien kehittämisen lähtökohta on pohjoismaisen yhteistoimintakyvyn edistämisessä. Kokemus on osoittanut Pohjoismaiden voivan yhteistyössä vahvistaa merkittävästi panostaan ja arvovaltaansa kansainvälisen yhteisön piirissä. Bosnian operaation kokemukset korostavat pohjoismaiden välisen suunnittelun, koulutuksen ja harjoittelun merkitystä nopeasti toimeenpantavien operaatioiden käynnistämisessä. Suomi tukee edelleen myös Baltian maiden rauhanturva- ja kriisinhallintavalmiuksien kehittämistä.

Euroopan unionissa Suomi painottaa sotilaallisen kriisinhallinnan olevan osa unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Suomi on ilmoittanut YK-valmiusjoukkonsa sekä WEU:n valmiusjoukkoluetteloon että NATO:n rauhankumppanuusohjelmaan. Näihin on ilmoitettu myös kansainväliseen apuun tarkoitetut pelastushallinnon muodostelmat.

3.2 Puolustuskyvyn merkitys

Suomen turvallisuuspolitiikan perustana on uskottava kansallinen puolustus. Puolustuksen on vastattava turvallisuusympäristön muutoksen asettamiin vaatimuksiin.

Turvallisuusympäristö

Kylmän sodan aikana todennäköisin Suomeen kohdistunut sotilaallinen uhka oli Suomen alueen hyväksikäyttö suursodassa. Vallitsevissa oloissa Suomen sotilaalliseen ympäristöön ei kohdistu sotilasliittojen vastakkainasettelun luomia jännitteitä. Poliittiset ja sotilaalliset muutokset Euroopassa ovat vähentäneet merkittävästi suursodan uhkaa ja lujittaneet vakautta Suomen turvallisuusympäristössä.

Euroopan pohjoiset alueet ovat säilyttäneet strategisen merkityksensä Venäjälle ja suurvaltasuhteille. Kuolan alueen tulevaisuuteen vaikuttaa erityisesti Venäjän ydinasepolitiikan suunta. Pietari on Venäjälle pysyvästi tärkeä keskus. Leningradin sotilaspiiri pysyy tulevaisuudessakin Venäjän yhtenä painopistesuuntana, jossa asevoimien uudistuksen voidaan odottaa parantavan joukkojen monipuolista toimintakykyä.

Sotilaallisen varustelun taso on Itämeren alueella laskenut. NATO:n vaikutus ja toimintamahdollisuudet alueella lisääntyvät. Kaliningradin alueen tulevaisuus tukikohta-alueena sekä alueen poliittinen ja taloudellinen kehitys ovat tärkeä tekijä. Pohjois-Itämeren ja Suomenlahden strateginen merkitys Venäjän meripuolustuksessa on kasvanut.

Uutena tekijänä Itämeren alueella ovat Baltian maat, jotka ovat itsenäisyytensä palauttamisen jälkeen ryhtyneet kehittämään turvallisuusjärjestelyjään. Baltian maiden itsenäisyyden ja turvallisuuden säilyminen on olennaista alueen vakaudelle ja turvallisuudelle. Ruotsin ja Suomen puolustuskyvyn merkitys sekä niiden yhteistyömahdollisuudet ovat tärkeitä tekijöitä alueen vakaudelle.

Puolustuksen tehtävät

Euroopan valtiot pyrkivät ratkaisemaan turvallisuusongelmansa yhteistyössä, mutta pitivät samalla kiinni oikeudestaan ja velvollisuudestaan kansalliseen puolustukseen. Puolustusratkaisu voi perustua joko sotilaalliseen liittoutumattomuuteen tai liittoutumiseen. Uskottava kansallinen puolustuskyky on perusedellytys kummassakin vaihtoehdossa.

Suomi on kylmän sodan jälkeen määritellyt linjakseen sotilaallisen liittoutumattomuuden. Lähtökohtana on, että Suomella on sekä poliittinen tahto että taloudelliset edellytykset ylläpitää sellaista kansallista puolustuskykyä, joka muodostaa uskottavan kynnyksen sotilaallista voiman käyttöä tai sillä uhkaamista vastaan. Suomeen ei kohdistu sellaisia sotilaallisia uhkia, joiden ennalta ehkäisemiseen tai torjumiseen sotilasliiton turvallisuustakuut voitaisiin arvioida tarpeellisiksi. Sotilaallinen liittoutuminen on kaikissa tilanteissa kysymys, jota on arvioitava turvallisuuspolitiikan kokonaisuuden osana. Suomen sotilaallinen liittoutumattomuus tukee Pohjois-Euroopan vakautta.

Sotilaallinen liittoutumattomuus asettaa korkeat vaatimukset Suomen puolustuskyvylle. Suomen on kyettävä torjumaan alueellisen koskemattomuuden loukkaukset ja viime kädessä hyökkäykset maata vastaan. Suomen on myös pystyttävä estämään alueensa hyväksikäyttö kolmatta osapuolta vastaan. Puolustuskyvyn on ennalta estettävä sotilaallisen voiman käytöllä uhkaaminen ja Suomen alueen joutuminen sotilaallisten toimien kohteeksi.

Suomen eri alueiden sotilaallisessa asemassa ei ole tapahtunut oleellisia muutoksia. Ilmatila ja pohjoisin Suomi säilyttävät merkityksensä lähialueiden suurvaltastrategisen tärkeyden vuoksi. Itämeren uusi tilanne on lisännyt Ahvenanmaan ja Etelä-Suomen rannikkoalueiden merkitystä, ja ne ovat elintärkeitä Suomen kriisiajan meriyhteyksille. Eteläinen Suomi on väestön, elinkeinoelämän ja hallinnon sijoittumisen vuoksi maan strategisesti tärkein ydinalue kaikissa tilanteissa.

Suomen valtionjohdon on voitava käyttää puolustusvoimia turvallisuuspolitiikan välineenä, joka mahdollistaa puolustusvalmiuden joustavan säätelyn aluevalvonnasta ja alueloukkausten torjunnasta kaikki voimavarat valjastamaan valtakunnan puolustukseen asti. Maanpuolustuksen kokonaisuuteen kuuluvat sotilaallisen puolustuksen lisäksi taloudellinen turvallisuus ja väestönsuojelu sekä toimet tiedotustoiminnan, sosiaali- ja terveydenhuollon, viestitoiminnan sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden järjestämiseksi poikkeusoloissa.

Kansallinen puolustuskyky on mitoitettava siten, että vähintään maan ydinalueet voidaan kaikissa tilanteissa pitää omassa hallussa ja että puolustustaistelulla kyetään luomaan edellytykset toimenpiteille itsenäisyyden säilyttämiseksi. Jos Suomen omat voimavarat eivät riitä, Suomi voi YK:n peruskirjan mukaan pyytää muiden maiden apua hyökkäyksen torjumiseen. Valmiuksien luominen avun vastaanottoon on tarpeen ottaa huomioon puolustuksen kehittämisessä. Avun saanti kriisitilanteessa on kuitenkin epävarmaa, koska Suomi ei kuulu sotilaallisten turvallisuustakuiden piiriin.

Euroopan unionin jäsenyys vahvistaa Suomen turvallisuuspoliittista asemaa ja nostaa kynnystä kohdistaa Suomeen painostustoimia. Aktiivinen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintayh-

teistyöhön NATO:n rauhankumppanuusohjelman ja WEU:n puitteissa parantaa Suomen sotilaallista yhteistoimintakykyä ja lisää siten välillisesti Suomen turvallisuutta.

Suomen kyky huolehtia alueensa turvallisuudesta ja koskemattomuudesta on kylmän sodan jälkeisissä oloissa yhtä tärkeätä kuin ennenkin. Euroopan turvallisuuskehitys korostaa tarvetta lisätä Suomen puolustusjärjestelmän joustavuutta ja kykyä vastata tilanteen muutoksiin. Uskottava puolustuskyky vaatii joukkojen, materiaalin ja johtamisjärjestelmän pitkäjänteistä kehittämistä sekä hyvin toimivaa turvallisuus- ja puolustuspoliittista päätöksentekoa.

3.3 Turvallisuuspolitiikan kehittäminen

Suomen turvallisuuspolitiikan kehittämiseen kuuluu mahdollisuus tehdä itsenäisesti valintoja ja valvoa omia etuja. Suomi pyrkii siihen, että sillä on parhaat mahdolliset keinot huolehtia turvallisuudestaan kaikissa tilanteissa. Tavoitteena on tehokas yhteinen turvallisuus, joka perustuu YK:n, ETYJin ja EN:n periaatteille.

Suomi harjoittaa osallistuvaa turvallisuuspolitiikkaa ja valitsee siihen oman asemansa kannalta sopivia osallistumismuotoja. Euroopan unioni on Suomen keskeinen vaikutuskanava. Suomen ja Ruotsin yhteistoiminnalle on avautunut uusia mahdollisuuksia. Suomi tukee Venäjän poliittista ja taloudellista uudistuskehitystä sekä sitoutumista yhteistyövaraiseen turvallisuuteen. Suomi pyrkii varmistamaan, että sen turvallisuusedut otetaan huomioon NATO:n uudistumis- ja laajentumispolitiikassa eikä niitä heikennetä muiden tekemillä ratkaisulla tai niiden seurauksilla.

Puolustusratkaisu on Suomen turvallisuuspolitiikan keskeinen osatekijä. Vallitsevissa oloissa Suomi tukee Pohjois-Euroopan ja koko Euroopan vakautta pysyttämällä sotilasliittojen ulkopuolella sekä ylläpitämällä ja kehittämällä turvallisuusympäristöön nähden uskottavaa kansallista puolustusta.

Osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan on merkitykseltään kasvava osa suomalaista turvallisuuspolitiikkaa. Kansainvälinen sotilaallinen yhteistyö edistää Suomen turvallisuusetuja.

Suomi arvioi liittoutumattomuuden ja sotilaallisen yhteistyön toimivuutta Euroopan turvallisuusasetelman muuttuessa ja osana Euroopan unionin kehitystä. Uskottava puolustuskyky on turvallisuuspolitiikan kehittämisen välttämätön osa.

II

SUOMEN PUOLUSTUKSEN KEHITTÄMINEN

Suomen turvallisuuspolitiikan perustana on uskottava kansallinen puolustuskyky. Puolustuskykyä on kehitettävä ajantasaisen ja pitkän aikavälin turvallisuusarvion pohjalta. Selonteon ensimmäisessä luvussa on pyritty arvioimaan Suomen turvallisuusympäristön muutosta käytettävissä olevien tietojen pohjalta.

Turvallisuusympäristön lisäksi puolustuksen kehittämiseen vaikuttavat arviot mahdollisen sodan kuvasta ja sotilaallisen voiman käytöstä kansainvälisessä kriisinhallinnassa, puolustuksen nykytilasta sekä kansallisen toimintaympäristön kuten yhteiskunnan ja talouden kehityksestä. Kansainvälisen kriisinhallinnan edellyttämä sotilaallinen yhteistyö on uusi velvoite puolustusvoimille.

Selonteon toisessa luvussa esitetään Suomen puolustuksen kehittämistavoitteet turvallisuusympäristön sekä toiminnallisten ja materiaalisten vaatimusten pohjalta. Kehittämistavoitteet koskevat puolustusvoimien organisaatiota, koulutusta, toimintaa ja materiaalia sekä puolustukseen käytettäviä voimavaroja. Kokonaisuutena kysymys on puolustuksen rakenteen uudistamisesta 2000-luvun alun vaatimusten mukaiseksi.

1. Sotilaalliset vaatimukset

1.1 Sodan kuvan muutos

Kylmän sodan vuosina asevoimien kehittymisen, sodan muotojen ja sodankäyntitapojen arviointi oli suhteellisen helppoa. Siihen vaikuttivat lähinnä suurvaltaryhmittymien vastakkainasettelu sekä samantahtinen kehitystyö idässä ja lännessä. Viime vuosien kehitys on tehnyt arviot entistä vaikeammiksi.

Yleinen kriisien kuva on muuttunut monivivahteiseksi. Sotilasliittojen vastakkainasettelun poistuttua on nopeasti syttyvän suursodan uhka Euroopassa selkeästi pienentynyt. Tilalle ovat tulleet eskaloitumisherkät alueelliset kriisit, joihin sisältyy usein suurvaltojen etunäkökohtia.

Alueellisten kriisien syitä voivat olla valtioiden sisäiset poliittiset ja etniset ristiriidat tai valtioiden väliset poliittiset ja taloudelliset eturistiriidat. Syyt ovat osin historian perintöä, mutta uusia kiistoja voi syntyä esimerkiksi luonnonvarojen ehtymisen tai väestönkasvun seurauksena. Yleistä rauhaa ja vakautta uhkaavat lisäksi sotaa alemman asteiset väkivaltaiset levottomuudet.

Kriisien muuttuminen vaikuttaa asevoimien rakenteeseen ja käyttösuunnitelmiin sekä niiden seurauksena sodankäynnin kuvaan. Suurvallat ja sotilasliitot kehittävät uudessa tilanteessa asevoimiaan siten, että ne voivat käyttää voimaa oman alueensa ulkopuolella. Tärkeimpinä tavoitteina ovat

omien strategisten etujen ja liittolaisvaltioiden puolustaminen sekä eri tasoiset kriisinhallintaoperaatiot. Useimmissa valtioissa asevoimien kehittäminen tapahtuu kuitenkin ensisijaisesti kansallisen puolustuksen ehdoilla. Kehittämistä säätelevät taloudelliset voimavarat, teknologinen kehitys sekä asevoimien ja yhteiskunnan välinen suhde.

Asevoimat ja yhteiskunnan kehitystaso

Asevoimat ovat yhteiskuntansa heijastuma. Asevoimien kehittyminen on myötäillyt muutosta maatalousyhteiskunnasta teollisuusyhteiskuntaan ja edelleen nykyiseen länsimaiseen tietoyhteiskuntaan. Maatalousyhteiskunnan asevoimat perustuvat suureen henkilövahvuuteen ja pääosin keveään aseistukseen. Sen tärkeä sodankäyntimuoto on sissisota. Teollisuusyhteiskunnan armeija soveltuu hyvin kulutussotaan, koska se on raskaasti aseistettu ja vahva. Tietoyhteiskunnassa asevoimat rakentuvat teknisesti korkeatasoisista, henkilövahvuudeltaan pienistä ja hyvän liikkuvuuden omaavista joukoista.

Kaikille asevoimille on tyypillistä, että niissä on eri kehitystasoilla olevia kerrostumia. Varsinkin suurilla valtioilla on käytettävissään hyvin eri tasoisia joukkoja. Kylmän sodan päättymisen seurauksena tapahtunutta joukkojen supistumista korvataan niiden laadun parantamisella. Asevoimien iskukykyisimmän osan muodostavat uusimmalla materiaalilla varustetut, ammattisotilaista koostuvat ja jatkuvasti toimintavalmiit joukot. Niiden lisäksi on käytettävissä kokonaan tai osittain modernisoidulla materiaalilla varustettuja joukkoja. Asevoimien vähennykset ovat kohdistuneet vanhimmalla materiaalilla varustettuihin joukkoihin, joista osa säilytetään alhaisessa valmiudessa.

Asevoimien kehittäminen yhteiskunnan yleistä tasoa korkeammaksi on vaikeaa muun muassa pitkälle koulutetun ammattihenkilöstön suuren tarpeen vuoksi. Vastaavasti tietoyhteiskunnan kansalaisten motivoiminen teollisuus- tai jopa maatalousyhteiskunnan asevoimien ylläpitoon saattaa aiheuttaa uskottavuusongelman.

Pääosa Euroopassa vaikuttavista asevoimista on teollisuusyhteiskunnan armeijoita, joita pyritään kehittämään tietoyhteiskunnan tasolle. Pisimmällä tässä kehitystyössä on Yhdysvallat, mutta muissakin NATO-maissa kehitys on voimakasta. Venäjä aikoo nykyaikaistaa asevoimansa länsimaisen mallin mukaisesti turvatakseen asemansa sotilaallisena suurvaltana.

Korkeasti kehittyneellä armeijalla on tavanomaisessa sodankäynnissä ylivoima alemman tason asevoimiin verrattuna. Teollisuusyhteiskunnan armeija ei kykene tehokkaasti suojaamaan kansalaisiaan tai yhteiskuntansa rakenteita tietoyhteiskunnan kehittyneitä asejärjestelmiä vastaan. Vastustajan täydellinen lyöminen ja sodan päämäärien saavuttaminen on kuitenkin vaikeaa, mikäli puolustajalla on jäljellä pieniäkin taistelukykyisiä yksiköitä eikä sen taistelutahtoa ole murrettu. Teknisesti ylivoimaiset asevoimat eivät hevin lähde laajamittaisiin sotatoimiin, jos vaarana on pitkäaikainen sitoutuminen tappioita tuottaviin taisteluihin.

Länsimainen yhteiskunta on aikaisempaa haavoittuvampi. Kansalaisten hyvinvointiin vaikuttavien toimintojen lamauttaminen synnyttää tilanteita, joihin ihmisten on vaikea sopeutua. Sodan tavoit-

teet voidaan pyrkiä saavuttamaan ilman puolustajan asevoimien lyömistä. Yhteiskunnan infrastruktuuri ei enää mahdollista voimavarojen totaalista suuntaamista pitkäaikaisiin sotatoimiin tai taistelun jatkamista laajamittaisena sissisotana.

Sotatekninen kehitys

Huipputeknologian soveltaminen sotilaskäyttöön muokkaa voimakkaasti asevoimien ja sodankäynnin kehitystä. Erityisinä kehittämiskohteina ovat vastustajan tietojärjestelmien lamauttamiseen tähtäävä informaatio- ja johtamissodankäynti, joukkojen strateginen ja operatiivinen liikkuvuus, tuloivoima sekä kyky laajan taistelualan kokonaisvaltaiseen hallintaan.

Tällä hetkellä kehiteltävinä olevien teknologioiden käytännön sovellukset tulevat palveluskäyttöön seuraavien viidentoista vuoden kuluessa. Täysin uusien asejärjestelmien käyttöönotto tänä aikana ei ole todennäköistä. Kehittämistarvetta vähentää se, että nykyisin käytössä olevien aseiden tehoa voidaan parantaa uuden informaatioteknologian avulla.

Taistelukentällä aseiden käyttö niveltyy entistä saumattomammin tietoon ja sen hallintaan. Tiedustelu-, johtamis- ja asejärjestelmien yhteen sovittaminen mahdollistaa erilaisten sensorien tuottaman tiedon välittömän käytön johtamisessa ja asevaikutuksen suuntaamisessa. Tuloksena on toiminnan nopeutuminen ja tarkkuuden parantuminen. Varmennettujen tiedonsiirtoyhteyksien avulla taataan informaation kulku organisaation eri osien välillä. Tavoitteena on ylläpitää sotatoimissa sellaista tempoa, joka pakottaa vastustajan reagoijan asemaan.

Elektronisen vaikuttamisen merkitys kasvaa ja informaatioidankäynti nousee merkittävään asemaan. Vähentämällä omien elektronisten järjestelmien signaalien havaittavuutta ja kohdistamalla toimenpiteitä vastustajan tiedustelu- ja johtamisjärjestelmää vastaan hankitaan yliote taistelutilan hallinnassa ja ehkäistään vastustajan tehokas toiminta. Asevaikutuksen tehon kasvu korostaa joukkojen taistelukyvyyn säilyttämisen merkitystä. Taistelukyvyyn säilyttäminen käsittää suojautumisen, vaurioiden siedon ja korjaamisen sekä materiaalin huollettavuuden.

Sotatoimien nopea tempo, asevaikutuksen suuri teho ja ulottuvuus vaikuttavat sekä joukkojen rakenteeseen että käyttötapaan. Asevoimien paras osa kootaan liikkuviin sotatoimiin pystyvistä teknisesti korkealuokkaisista joukoista. Kyky hallita taistelukenttää asettaa joukoille kasvavia vaatimuksia. Nopeat syvälle vastustajan alueelle ulottuvat operaatiot ja tavoitteiden saavuttaminen edellyttävät sekä hyvää joukkojen itsenäistä liikkuvuutta että ylijohdon kykyä tehdä nopeita ryhmityksen muutoksia.

Pitkälle kehitettyjen järjestelmien käyttö edellyttää korkeaa asiantuntemusta, joka painottaa ammattisotilaiden merkitystä. Henkilöstön erikoistuminen ja joukkojen pieni vahvuus heikentävät kuitenkin ammattiarmeijoiden kykyä sietää tappioita. Uudet tekniset ratkaisut helpottavat toisaalta yksittäisen sotilaan toimintaa, jolloin asevelvollisarmeijakin kykenee käyttämään tulevaisuuden taisteluvälineitä.

On todennäköistä, että suurvaltojen sotilaallinen suorituskyky kasvaa huomattavasti tiedustelu-, johtamis- sekä elektronisen sodankäynnin järjestelmien kehittyessä. Pienten maiden riippuvuus kansainvälisestä tutkimuksesta ja kehitystyöstä sekä tuotanto- ja toimitusmahdollisuuksista lisääntyy.

Sodan ja taistelun kuva

Asevoimien henkilövahvuuksien pienentyminen ja kaluston teknistyminen vaikuttavat sodankäyntitapaan. Asetetut tavoitteet pyritään saavuttamaan ensisijaisesti poliittisella ja taloudellisella painostuksella sekä sotilaallisen voiman näytöllä. Varsinaiset sotatoimet suunnitellaan siten, että päämäärään päästään yllättävällä voimien käytöllä mahdollisimman lyhyessä ajassa.

Painostusvaiheessa saatetaan käyttää myös voiman näyttöä voimakkaampia sotilaallisia keinoja. Asejärjestelmien ja elektronisen sodankäynnin menetelmien kehittyessä asevaikutus on ulotettavissa painostuksen kohteena olevan valtion alueelle varsinaista sotaa aloittamatta. Painostusta voidaan tehostaa erikoisjoukkojen käytöllä ja terrori-iskuilla.

Sotilaallisten toimien kohteiksi valitaan puolustajan asevoimien lisäksi yhteiskunnan kriittiset rakenteet. Hyökkäys toteutetaan joko yllätyksellisenä strategisena iskuna tai huolellisesti valmisteltuna, eri puolustushaarojen ja aselajien laajamittaisena yhteisoperaationa.

Strategisessa iskussa pyritään voiman käytölle asetetut päämäärät saavuttamaan nopeasti. Sen toimeenpano edellyttää korkeassa toimintavalmiudessa olevia joukkoja. Tiedustelu, elektroninen sodankäynti sekä tulivaikutus ulotetaan koko toiminta-alueen syvyyteen.

Hyökkäys aloitetaan kohdistamalla voimakas asevaikutus siviilihallinnon kohteita, johtamispaikkoja, energiahuoltoa, lentokenttiä, satamia, tiedonsiirtojärjestelmiä, sotilaallisen liikekannallepanon kriittisiä kohteita sekä taistelujoukkoja ja asejärjestelmiä vastaan. Tähän varsinaista maahyökkäystä edeltävään toimintaan käytetään ilmavoimia, ohjuksia, tykistöä sekä elektronisen sodankäynnin yksiköitä. Osa kohteista suunnataan erikoisjoukkojen iskuja.

Tuli-iskua seuraa maahanlaskujoukkojen, maihinnousujoukkojen ja muiden jo rauhan aikana toimintavalmiiden joukkojen hyökkäys. Niiden tehtävänä voi olla valtakunnallisten avainkohteiden valtaaminen, puolustajan joukkojen lyöminen sekä ilmapuolustuksen kohteiden haltuunotto ilmaherruuden hankkimiseksi.

Laajamittainen hyökkäys toteutetaan, mikäli strategisella iskulla ei saavuteta asetettuja päämääriä tai jos strategisen iskun ei arvioida riittävän tavoitteiden saavuttamiseen. Tällöinkin pyritään tuli-iskulla luomaan edullinen lähtöasetelma hyökkäykselle.

Laajamittainen hyökkäys edellyttää rauhan ajan asevoimien täydentämistä reservistä perustettavilla joukoilla. Perustaminen voi tapahtua vähitellen jo kriisin alkuvaiheessa, sillä laajaa liikekannallepanoa ei kyetä salaamaan.

Laajamittaisessa hyökkäyksessä pyritään nopeasti koko taistelun alueen ja sen eri ulottuvuuksien hallintaan. Hyökkäys toteutetaan samanaikaisesti useissa eri suunnissa ja ulottuvuuksissa. Sotatoimia käydään ympärivuorokautisesti ja asevaikutus suunnataan kaikkiin tärkeisiin arvioituihin kohteisiin. Myös varsinaisen taistelun ulkopuolelle kohdistetaan ilma- ja ohjusiskuja, elektronisia hyökkäyksiä sekä erikoisjoukkojen toimintaa. Nykyaikaisen sodan vaikutukset kohdistuvat aikaisempaa voimakkaammin siviiliväestöön ja sen elinolosuhteisiin.

Teknologia mahdollistaa yhtäaikaisen taistelun laajalla alueella, mikä johtaa entistä selvemmin siirtymiseen kulutussodankäynnistä liikesodankäyntiin. Kehitys on samansuuntaista sekä lännessä että idässä.

Suomen puolustusvoimien kehittämisessä kansallinen puolustus ja sen asettamat vaatimukset ovat edelleen tärkein tekijä, vaikka turvallisuusympäristön muutos lisää asevoimien kansainvälisiä kriisinhallintatehtäviä. Yleismaailmallisena suuntauksena on pienentää asevoimien miesvahvuutta ja samalla parantaa niiden koulutustasoa ja valmiutta. Suomen on kyettävä kehittämään ainakin osaa joukoistaan vastaavalla tavalla. Suomen kaltaisen pinta-alaltaan suuren maan uskottava puolustaminen edellyttää kuitenkin joukkojen määrän säilyttämistä suhteellisen suurena.

Sotatekninen kehitys edellyttää uuteen teknologiaan panostamista. Strategista iskuja vastaan kyetään nostamaan kynnystä myös Suomessa joukkojen koulutustasoa, valmiutta sekä välineistöä kehittämällä. Elektroninen sodankäynti, liikkuvuus ja kauaskantoinen asevaikutus ovat avainasemassa välineistöä kehitettäessä. Laajamittaisen hyökkäyksen torjuntaan varautuminen vaatii sitä vastoin edelleen suuria, liikekannallepanossa perustettavia puolustusvoimia.

1.2 Suomen puolustuksen nykytila

Puolustusjärjestelmä

Suomen puolustusjärjestelmää on kehitetty kansallisista lähtökohdista. Siihen ovat vaikuttaneet Suomen geopoliittinen asema, sotien kokemukset, alueen laajuus ja väestöpohja sekä ennen kaikkea taloudelliset voimavarat. Kylmän sodan vuosina puolustuksen kehittämistä ohjasi lähinnä uhka Suomen alueen ja ilmatilan sotilaallisesta hyväksikäytöstä tai läpikulkuhyökkäyksestä. Puolustusvoimien vahvuuteen ja rakenteeseen vaikuttivat myös Pariisin rauhansopimuksen määräykset.

Suomen puolustusvoimat on kehittynyt monikerroksiseksi yhdistelmäksi maatalous- ja teollisuusyhteiskunnan asevoimia, joiden toiminta rakentuu alueellisen puolustuksen periaatteille. Puolustuksen ennaltaehkäisykyky perustuu vahvaan maanpuolustustahtoon sekä valmiuteen käydä hyökkääjää kuluttavaa ja sitovaa puolustustaistelua koko maan alueella. Osa johtamis- ja valvontajärjes-

telmää sekä ilma- ja merivoimien yksiköitä on kyetty varustamaan tietoyhteiskunnan asevoimien tasolle. Yhteenvedo puolustusvoimien nykyisistä sodan ajan joukoista on esitetty selonteon liitteessä 2.

Sotilaallisesti liittoutumattomana maana Suomi päättää itse puolustukseen käytettävistä voimavaroista sekä sotilaallista toimista eri tilanteissa. Suunnittelussa ja puolustusvalmisteluissa varaudutaan kaikkiin sotilaallisiin uhkatilanteisiin painostuksesta laajamittaiseen hyökkäykseen. Näin luodaan ennalta ehkäisevä kynnys sotilaallisen voiman käyttöä tai sillä uhkaamista vastaan. Puolustuksen uskottavuus osoitetaan jo rauhan ajan valmiudella ja valmisteluilla.

Suomen puolustusratkaisun keskeisenä periaatteena on alueellinen puolustus. Siinä laajaa aluetta ja miesvahvuudeltaan suuria joukkoja hyväksikäyttäen sidotaan vastustaja ja pakotetaan se ratkaisutaisteluihin sellaisilla alueilla, joilla omien joukkojen käyttö on edullisinta. Valtakunnallisesti tärkeimmät alueet pidetään kaikissa olosuhteissa. Tämä uhkasuuntia osoittamaton puolustusjärjestelmä on Suomen kaltaiselle maalle edelleen sopiva. Sillä ei ole strategista hyökkäyskykyä ja se tukee hyvin Suomen harjoittamaa turvallisuuspolitiikkaa. Tulevaisuuden sodan kuva, teknologioiden kehittyminen ja muutokset yhteiskunnassa edellyttävät kuitenkin puolustusdoktriinin edelleen kehittämistä.

Alueellinen puolustus voidaan toteuttaa vain yleisen asevelvollisuuden kautta tuotettavalla suhteellisen vahvalla kenttäarmeijalla. Asevelvollisuus on luonteva ratkaisu sellaiselle maalle, joka ensisijaisesti huolehtii oman alueensa puolustamisesta. Yleinen asevelvollisuus on myös ainoa järjestely, joka mahdollistaa rauhan ajan valmiuden pitämisen suhteellisen alhaisena tarjoten kuitenkin mahdollisuuden puolustusvoimien vahvuuden kymmenkertaistamiseen lyhyessä ajassa. Pienillä taloudellisilla voimavaroilla saadaan näin aikaan merkittävä torjuntakyky. Yleinen asevelvollisuus ilmentää myös kansakunnan sitoutumista itsenäisyytensä puolustamiseen.

Johtaminen, tiedustelu ja valvonta

Puolustusvoimien sodan ajan johtamisjärjestelmän ja joukkojen perustana on rauhan ajan organisaatio. Puolustusvoimien nykyinen johtamis- ja hallintojärjestelmä astui voimaan vuoden 1993 alusta. Sen keskeisenä tavoitteena oli tehostaa joustavaa siirtymistä rauhan ajan organisaatiosta sodan ajan puolustukseen. Nykyinen sodan ajan puolustusjärjestelmä muodostuu pääesikunnan alaisista kolmesta itsenäisiin sotatoimiin kykenevästä maanpuolustusalueesta, merivoimista ja ilma-voimista sekä maanpuolustusalueiden alaisista kahdestatoista sotilasläänistä.

Kokemukset uudistuksesta ovat voittopuolisesti myönteisiä. Perusrakenteen toimivuudesta huolimatta johtamisketjujen pituus sekä valmius puolustushaarojen yhteisten operaatioiden suunnitteluun ja johtamiseen ovat edelleen ongelmia. Lisäksi rauhan ajan toimintojen ohjaus on hajautunut monelle taholle.

Puolustusvoimien johtamisjärjestelmän kyky toimia sodan ajan olosuhteissa vaihtelee. Pääosin kiinteisiin esikuntiin perustuvaa järjestelmää ei pystytä riittävästi täydentämään ja varmentamaan liikkuvilla johtoportailta. Johtamispaikkojen suojauksessa on huomattavia eroja.

Johtamisjärjestelmän on mahdollistettava sotatoimien johtaminen kaikissa olosuhteissa. Suojautuminen informaatioidankäynnin keinoja vastaan, jossa fyysisen vaikuttamisen ohella käytetään elektronisia ja psykologisia menetelmiä, asettaa suuret vaatimukset. Alan tutkimusta on tarpeen lisätä puolustusvoimissa. Elektronisen puolustuksen ohella on tärkeää kehittää myös omaa kykyä elektroniseen vaikuttamiseen. Tietojärjestelmien suojaaminen ja niiden toimintakyvystä vastaavan henkilöstön määrän ja ammattitaidon merkitys lisääntyvät.

Liikkuviin sotatoimiin tarkoitettujen joukkojen on kyettävä itsenäiseen toimintaan ilman sitoutumista siviiliyhteiskunnan viestiyhteyksiin. Muilta osin puolustusjärjestelmässä voidaan hyödyntää yhteiskunnan moderneja tiedonsiirtoyhteyksiä. Taktisen tason johtamisjärjestelmien kehittämisessä on tärkeää lisätä liikkuvuuden edellyttämää johtamiskykyä.

Tiedustelu ja valvonta palvelevat sekä valtakunnallista päätöksentekoa että puolustuksen johtamista. Tiedustelu- ja valvontajärjestelmiä on kehitetty turvallisuusympäristön muutosta vastaavasti ja niiden taso on tyydyttävä. Sodan ajan joukkojen tiedustelukyky on mitoitettu varsin pitkälle puolustustaistelun vaatimusten mukaisesti. Tiedustelun ja valvonnan merkitys lisääntyy kaikilla tasoilla. Tiedustelun kapasiteetin ja tunkeutumiskyvyn nostaminen sekä sodan ajan joukkojen tiedustelun reagointiaikojen lyhentäminen korostuvat.

Maavoimat puolustuksen ydin

Kustannuksiltaan edulliset, mutta tekniseltä tasoltaan vaihtelevat maavoimien joukot muodostavat suurimman osan sodan ajan puolustusvoimista. Maan valtaamisen ja alueen hyväksikäytön estäminen on mahdollista vain vahvojen maavoimien ja niitä painopistealueilla tukevien ilmavoimien ja merivoimien toimenpitein. Tärkeimpien joukkojen suorituskyky on hyvä. Merkittävä osa maavoimien yksiköitä jää kuitenkin peruskoulutuksen ja minimivarustuksen varaan, mikä ei ole riittävä taso käyttövaatimuksiin nähden.

Maavoimien sodan ajan joukoista kahden panssariprikaatin varustamistilanne ja toimintavalmius vastaavat parhaiten tämän hetken vaatimuksia, joskin panssarikalusto ikääntyy nopeasti. Kymmentä jääkäriprikaattia on kehitetty määrätietoisesti. Puolella näistä on vielä liikkuvuuteen ja johtamisvälineisiin liittyviä puutteita. Rannikkoprikaatin ja 14 jalkaväkiprikaatin varustus on viime vuosien hankintojen ansiosta saatu perusaseistuksen ja ampumatarvikkeiden osalta tyydyttäväksi. Niiden varustuksessa ja varsinkin vaativien olojen toimintakyvyssä on edelleen suuria puutteita. Kokonaisuutena tarkastellen maavoimien materiaalitilanne on viime vuosien hankintojen ansiosta kuitenkin merkittävästi kohentunut.

Ilmavoimien kyky tukea maavoimien taistelua sekä helikoptereiden monipuolinen käyttö kuuluvat nykyaikaisten asevoimien toimintaan. Suomessa ilmavoimat keskittyy ilmapuolustukseen ja siinä hävittäjätorjuntaan. Helikoptereita on ainoastaan muutamia ja ne on tarkoitettu lähinnä kuljetustehtäviin. Ilmatulituki maavoimille on jouduttu korvaamaan tykistön määrällä. Kenttätykistön kyky joukkojen välittömään tukemiseen on tyydyttävä, joskin tykistön tehoa rajoittaa erikoisampumatarvikkeiden vähäisyys sekä tulen suhteellisen lyhyt ulottuvuus.

Hinnaltaan edullisilla miinoilla on alueellisessa puolustusjärjestelmässä merkittävä asema hyökkäystä hidastavana tekijänä. Miinoitteet koostuvat yleensä panssarimiinoista, joiden raivaamista vaikeutetaan jalkaväkimiinoilla. Miinoitteet merkitään ja niitä valvotaan kaikissa oloissa.

Jalkaväkimiinojen käyttö saatetaan tulevaisuudessa kieltää kansainvälisin sopimuksin. Jalkaväkimiinojen tehoa voidaan korvata ilmasta tai muuten tähysteisesti laukaistavilla aseilla sekä hankkimalla runsaasti tykistön ja raketinheittimistön kuorma-ammuksia. Panssarimiinoja voidaan lisäksi modernisoida siten, että niiden manuaalinen raivaaminen estetään. Jalkaväkimiinoista luopuminen aiheuttaisi merkittäviä kustannuksia.

Maavoimien kyky vastata hitaasti kehittyvän kriisin ja laajamittaisen sodan uhkaan on suhteellisen hyvä. Suurimmaksi ongelmaksi muodostuu jo lähivuosina puolustusmateriaalin teknisen tason jälkeenyjääneisyys. Varsinkaan joukkojen liikkuvuus ja johtamisvälineistö eivät vastaa nykyaikaisen taistelun ja alueellisen puolustusjärjestelmän toimintaperiaatteiden edellyttämää tasoa. Puutteet sotilaiden henkilökohtaisessa varustuksessa sekä joukkojen elektronisen sodankäynnin kalustossa heikentävät sodan ajan joukkojen taistelukestävyyttä.

Sotatoimia edeltävä painostus, toiminta yhteiskunnan ja puolustuksen arimpia kohteita vastaan sekä yllättäen aloitettava strateginen isku edellyttävät maavoimilta nykyistä parempaa valmiutta ja kykyä nopeisiin ennakoiviin toimenpiteisiin.

Tärkeimpien prikaatien kehittämisessä tulee painottaa toimintavalmiuden ja liikkuvuuden parantamista, tulivoiman monipuolistamista, johtamisedellytyksiä sekä taistelunkestävyyden lisäämistä. Uusien modernien prikaatien muodostaminen edellyttää maavoimien koulutusjärjestelmän tarkistamista sekä voimavarojen suuntaamista uuteen teknologiaan perustuvan puolustusmateriaalin hankintaan. Pienten, mutta tulivoimaisten, tarvittaessa helikoptereilla liikkuvien, hyvin johdettujen ja koulutettujen yksiköiden merkitys korostuu.

Suomen laajan alueen puolustaminen vaatii edelleen suhteellisen suurta määrää joukkoja. Koska koko maavoimia ei kyetä varustamaan uusimmalla kalustolla, teknisesti heikommin varustettavien joukkojen käytössä ja taktiikassa on huomioitava niiden suorituskyky ja korostetusti hyödynnettävä Suomen erityisoloja. Maavoimat on puolustuskyvyn kannalta ratkaisevan tärkeä puolustushaara. Niiden uudistaminen vastaamaan tulevaisuuden vaatimuksia on lähivuosien tärkeimpiä tehtäviä.

Meripuolustus - merivoimat ja rannikkotykistö

Meripuolustus käsittää merivoimat ja maavoimiin kuuluvan rannikkotykistön. Meripuolustuksen kyky vastaa pääosin sille annettuja tehtäviä. Materiaalitalanne on kokonaisuudessaan tyydyttävä. Ongelmina voidaan pitää rannikkotykistön liikkuvien tuliyksiköiden pientä määrää ja eräiden alusten peruskorjaus- tai uusintatarvetta. Yksittäisistä alustyypeistä vartioveneet ovat jo käyttöikänsä päässä ja miinantorjunta-alukset modernisoinnin edessä.

Meripuolustuksen tehoa rajoittavia tekijöitä ovat merivoimien valvontajärjestelmän puutteellinen toimintakyky huonoissa sää- ja valaistusoloissa sekä aluemerren laajentamisesta aiheutuneet ongelmat vedenalaisen valvonnan kattavuudessa. Rannikkotykistön linnakkeet kiinteine tuliyksiköineen ovat tyydyttävässä kunnossa, mutta nykyaikaisten liikkuvien ja tulivoimaisten rannikkojoukkojen määrä ei mahdollista puolustuksen joustavaa painopisteen siirtoa. Merivoimien ja rannikkotykistön erilliset koulutus- ja materiaalihankintajärjestelyt haittaavat meripuolustuksen yhteistoiminnan lisäämistä ja kehittämistä.

Merimiinoilla on Suomen puolustusjärjestelmässä strateginen merkitys. Suomen aluevedet voidaan jo kriisin varhaisessa vaiheessa saattaa miinavaarallisiksi ja siten ennalta ehkäistä meritse tapahtuvat hyökkäykset. Ahvenanmaan puolustus perustuu suurelta osin merivoimien miinoituskykyyn, koska demilitarisoidulla vyöhykkeellä ei voida tehdä puolustusvalmisteluja. Merivoimien miinatlaskukapasiteetti on hyvä, mutta nykyaikaisten herätemiinojen määrää on tarve lisätä kehittämällä omaa miinatuotantoa.

Meripuolustuksen aktiivinen iskukyky perustuu ohjuslaivueisiin ja liikkuviin meritorjuntaohjuspatereihin, joiden tulenkäyttö kohdistetaan merimiinoitusten ja kiinteän puolustusjärjestelmän kanavoimaan hyökkääjään. Merivoimien ja rannikkojoukkojen yhteistoimintaa johtamisessa ja materiaalihankkeissa on tarpeen kehittää.

Suomen ulkomaankauppa perustuu lähes täysin meriyhteyksiin. Niiden turvaaminen edellyttää miinantorjuntakyvyn kehittämistä, jotta Suomea ei voida missään oloissa eristää katkaisemalla miinoittein elintärkeät meriyhteydet.

Ilmapuolustus - torjuntahävittäjät ja ilmatorjunta

Ilmapuolustus on ilmavalvonnasta, hävittäjätorjunnasta, kaikkien puolustushaarojen ilmatorjuntajoukoista sekä ilmasuojelusta muodostuva kokonaisuus. Sen tehtävänä on valtakunnan ilmatilan koskemattomuuden valvonta ja turvaaminen sekä yhteiskunnan ja sodan ajan joukkojen suojaaminen ilmasotatoimien vaikutukselta.

Ilmapuolustuksen teho on uuden torjuntahävittäjäkaluston käyttöönoton myötä merkittävästi parantunut. Ongelman muodostavat pienenevät toimintaresurssit, joiden vuoksi henkilöstöä ja kalustoa ei voida hyödyntää täysimääräisesti.

Ilmatorjunnan rungon muodostaa kustannuksiltaan edullinen ammusilmatorjunta. Sen kyky lähitorjuntaan hyvissä sääoloissa on tyydyttävä. Kauko- ja keskitorjuntaan on hankittu viime vuosina modernit asejärjestelmät, mutta niiden määrä on tehtäviin nähden liian pieni. Kaikki lentokorkeudet kattava ilmasuoja kyetään saamaan aikaan vain pääkaupunkiseudulla.

Uuden hävittäjäkaluston täysitehoinen käyttö edellyttää lentäjien koulutustason säilyttämistä korkeana sekä ilmapuolustuksen valvonta-, johtamis- sekä tukeutumisjärjestelmän taistelunkestävyyden parantamista. Ilmatorjunnassa on tärkeää parantaa keskitorjunnan kattavuutta.

Rauhan ajan toimintatason lasku suuri ongelma

Puolustusvoimien vuosittaiset toimintamäärärahat ovat vuoden 1992 tasosta laskeneet noin 1 300 miljoonaa markkaa. Kokonaisvähennys neljässä vuodessa on ollut lähes 3 900 miljoonaa markkaa vuoden 1996 hintatasossa arvioituna. Toimintamenojen kehitystä on kuvattu selonteon liitteessä 3.

Puolustusvoimat on toistaiseksi kyennyt sopeuttamaan toimintansa supistusten edellyttämälle tasolle. Useita vuosia jatkunut määrärahojen lasku alkaa vaikuttaa kuitenkin puolustuksen rakenteisiin. Säästöjä on tehty käyttämällä valmiusvarastoja rauhan ajan kulutuksessa sekä alentamalla kiinteistöjen ja materiaalin kunnossapidon tasoa. Näin on siirretty välttämättömiä hankintoja ja kunnostustoimia tuleville vuosille.

Toimintamenojen lasku on heikentänyt mahdollisuuksia reserviläisten, varusmiesten ja kantahenkilökunnan monipuoliseen ja käytännön läheiseen kouluttamiseen. Erityisesti maastoharjoituksia on jouduttu vähentämään. Myös koulutusmateriaalin ja varusmiesten vaatetuksen ja suojavarustuksen uudistaminen on hidastunut.

Vuonna 1991 kertausharjoituksiin käytettiin 340 000 harjoitusvuorokautta. Viime vuosina määrä on laskenut keskimäärin 185 000 vuorokauteen. Kouluttamatta jääneiden reserviläisten kokonaisvaje on jo lähes 100 000 miestä, mikä alentaa merkittävästi kenttäarmeijan koulutustasoa. Reserviläisiltä katoaa tuntuma sodan ajan tehtäviinsä.

Merialueen ja ilmatilan valvonnan tasosta ja kattavuudesta on jouduttu tinkimään. Sotilaallinen toiminta Suomen lähialueilla on viime vuodet ollut määrällisesti vähäistä, joten säästöt eivät ole vaarantaneet Suomen alueellista koskemattomuutta. Meri- ja ilmavoimien ongelmana on henkilöstön koulutustason taantuminen käytännön toiminnan vähentyessä. Tulevina vuosina on tärkeää varmistaa puolustusjärjestelmän perusta saattamalla puolustusvoimien toimintamenot vastaamaan todellista tarvetta.

Puolustusvoimien rauhan ajan rakenteita on viime vuosina rationalisoitu taloudellisista syistä. Samalla on pyritty toiminnallisesti yhtenäisempiin kokonaisuuksiin. Rauhan ajan organisaation kehittämisessä korostuu sodan ajan vaatimusten huomioon ottaminen sekä epätarkoituksenmukaisten ja

epätaloudellisten toimintayksiköiden yhdistäminen tai lakkauttaminen. Joukko-osastot ovat yhä enemmän koulutuskeskuksia, joilla on vastuu sodan ajan joukkojen tuottamisesta.

Henkilöstö tärkeä voimavara

Osana toimintojen rationalisointia ja organisaation kehittämistä puolustusvoimien virkojen määrää on vähennetty 1990 -luvulla 20 500:sta noin 17 500:een vuoteen 1996 mennessä. Vähennykset ovat kohdistuneet ensi sijassa siviilihenkilöstöön. Palkattu henkilöstö vastaa koulutustasoltaan ja määrältään suhteellisen hyvin puolustusvoimien rauhan ajan tarpeita. Sodan ajan puolustusvoimissa kantahenkilöstöä riittää vain tärkeimpiin avaintehtäviin.

Palkatun henkilöstön koulutusjärjestelmä on perusrakenteeltaan toimiva. Tulevaisuudessa ongelmaksi muodostuu teknistymisestä johtuva ammattikoulutetun henkilökunnan lisätarve. Eläkejärjestelmän muutosten vuoksi henkilöstön ikärakenne on pitkällä aikavälillä kehittymässä epäedulliseen suuntaan.

Perusratkaisu varusmiespalveluksen pituudesta kirjattiin asevelvollisuuslakiin jo vuonna 1950. Sitä on tarkistettu viime vuosina pieneltä osin lähinnä koulutuksellisten vaatimusten takia. Sen sijaan palvelukseenastumisaikoja ja saapumiseräjäjärjestelyjä on muutettu useampaan otteeseen.

Varusmiespalveluksen pituus vastaa melko hyvin koulutuksellisia vaatimuksia. Henkilökunnan työaikajärjestelyistä ja toimintamäärärahojen vähyydestä johtuen osa palvelusajasta ei ole tehokkaassa käytössä. Nykyisen palvelusaikajärjestelmän suurin heikkous on varusmiesvahvuuksien suuri vaihtelu, joka hankaloittaa tarkoituksenmukaisten ja taloudellisten koulutuskokoonpanojen muodostamista. Myös aselajien ja puolustushaarojen nykyistä tiiviimpi yhteistoiminta eri koulutusvaiheissa on tarpeen. Varusmieskoulutusta ja palvelusaikajärjestelmää on tarkasteltava osana puolustusvoimien kokonaiskehittämistä. Tavoitteena on sodan ajan joukkojen tuottaminen mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti.

Asevelvollisten koulutuksen sisällön ja jaksottelun on taattava pitkäjänteinen sodan ajan tehtävien koulutus. Sotilaan ja joukon koulutustaso saavutetaan tehokkaan varusmieskoulutuksen ja säännöllisten kertausharjoitusten avulla. Varusmiespalveluksen pituus ja kertausharjoituskoulutus ovat sidoksissa toisiinsa. Muutaman vuoden välein toteutettavat kertausharjoitukset ovat sotakelpoisten joukkojen ylläpidon perusta.

Vapaaehtoinen maanpuolustusjärjestelmä käynnistyi nykyisessä muodossaan vuoden 1996 alussa. Toiminta tukee puolustusvoimissa annettavaa koulutusta tarjoamalla osalle reserviläisistä mahdollisuuden kehittää taitojaan. Puolustusvoimien johtamiin vapaaehtoiisiin harjoituksiin ja Maanpuolustuskoulutus ry:n järjestämille, kaikille kansalaisille avoimille kursseille osallistui viime vuonna yhteensä noin 16 000 henkilöä. Vapaaehtoiset harjoitukset eivät korvaa varsinaisia joukkojen kertausharjoituksia. Puolustusvoimien tukema vapaaehtoinen järjestelmä on tarpeen nivoa tiiviimmin palvelemaan sodan ajan joukkojen toimintavalmiuden ylläpitoa.

Puolustusvoimat ja kansainvälinen toiminta

Puolustushallinnon kansainvälisen toiminnan keskeiset osa-alueet ovat kansainvälinen sotilaallinen yhteistyö sekä vierailuvaihto. YK:n rauhanturvatoiminta on ollut näkyvin osa puolustushallinnon kansainvälisyyttä. Rauhanturvatoiminnan toteuttamiseksi luotu järjestelmä on tähän asti palvellut hyvin asetettuja vaatimuksia.

Suomi voi rauhanturvalain perusteella lähettää operaatioihin korkeintaan 2 000 henkilöä, mikä mahdollistaa noin kolmen pataljoonan suuruisen joukon yhtäaikaisen toiminnan. Osallistumisen laajuus on viime vuosina vakiintunut 1 200 henkilön tasolle. Suomi on perinteisesti ollut kymmenen eniten joukkoja rauhanturvaoperaatioihin lähettävän maan joukossa.

Turvallisuusympäristön muutos sekä Suomen osallistuminen kansainvälisen kriisinhallinnan kehittämiseen muun muassa NATO:n rauhankumppanuusohjelman avulla lisäävät ja laajentavat kansainvälistä yhteistoimintaa koko puolustushallinnossa. Uusi yhteistyön muoto on Baltian maiden, erityisesti Viron, puolustusjärjestelmien kehittämiseksi annettava koulutus- ja materiaalituki.

Valmiutta osallistua sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin kehitetään osana Suomen puolustuskykyä. Puolustusvoimien valmiusjoukkokoulutuksessa yhdistetään kotimaan puolustukseen valmistautuminen ja kansainvälisen kriisinhallinnan peruskoulutus.

Kansainvälisissä operaatioissa tarvittavaa yhteistoimintakykyä edistetään ennakolta tapahtuvalla harjoittelulla ja suunnittelulla. Vuonna 1996 puolustusvoimista osallistui NATO:n rauhankumppanuusohjelman koulutustapahtumiin noin 500 henkilöä, josta aiheutui 2,3 Mmk kustannukset. Rauhanturva- ja kriisinhallintaoperaatioihin Bosnia-Herzegovinassa, FYROM:ssa (Makedonia) ja Libanonissa Suomesta osallistui vuonna 1996 kolme pataljoonaa, yhteensä 1200 henkilöä. Operaatioiden kustannukset katetaan puolustusbudjetin ulkopuolelta.

Osallistuminen kansainväliseen toimintaan vaatii tulevaisuudessa lisää voimavaroja. Kriisinhallintavalmiuksien tehokas kehittäminen edellyttää, että harjoitustoiminta ja osallistuminen operaatioihin hoidetaan keskitetysti.

Puolustuskyky muodostuu kokonaisuudesta

Niukoista taloudellisista voimavaroista huolimatta Suomen puolustusjärjestelmä on kyetty kehittämään toimivaksi kokonaisuudeksi. Vaikka perusta on kunnossa, eräät nopeasti vanhenevat tekniset ratkaisut, materiaali puutteet sekä toimintamäärärahojen leikkaamisesta johtuva koulutuksen ja toimintavalmiuden tason lasku muodostuvat kriittisiksi tekijöiksi.

Suureen kenttäarmeijaan ja yhteiskunnan liikekannallepanoon perustuva puolustus on hitaasti kehittyvässä kriisissä kynnyksarvoltaan edelleen merkittävä. Se ei kuitenkaan vastaa kaikkiin tulevaisuuden uhkakuviin. Puolustusvoimien sodan ajan joukot kyetään perustamaan nopeasti, mutta heikon kertausharjoitus- ja varustamistilanteen vuoksi ne vaativat perustamisen jälkeen useiden viikkojen varustamis- ja kouluttamisajan. Tällainen valmiuden kohottaminen edellyttää ennakoivaa poliittista päätöksentekoa ja on koko yhteiskuntaa koskettava voimainponnistus.

Puolustusvoimien kykyä toimia sotaa alemman asteen kriiseissä ja vastata uusimuotoisiin sotilaallisiin uhkiin on tarpeen kehittää. Tämä edellyttää muutaman nopeasti toimintaanpantavan ja teknisesti korkeatasoisen maavoimien prikaatin perustamista. Ne on tarpeen varustaa ja kouluttaa mahdollisimman valmiiksi jo rauhan aikana. Niiden avulla puolustusvalmiutta kyetään kohottamaan nopeasti ja uskottavasti. Samalla taataan riittävä aika joukkojen pääosan toimintaanpanolle.

Suomella ei ole varaa kehittää minkään puolustushaaran torjuntakykyä kaikkia sodan ajan vaatimuksia vastaavaksi. Puolustusjärjestelmän on kokonaisuutena luotava riittävä pelotusarvo ja hyökkäyksen ennaltaehkäisevä kynnyks. Puolustushaarojen ja aselajien yhteistoimintaa on kehitettävä siten, että puolustusvoimat muodostaa yhteisesti toimivan, uskottavan kokonaisuuden.

Valtakunnan puolustuskyvyn säilyttämiseksi on puolustusvoimien ja yhteiskunnan keskeiset rakenteet ja toiminnot kyettävä suojaamaan yllättävän ja eri ulottuvuuksissa toteutettavan strategisen iskun vaikutuksilta. Vain siten on varmistettavissa, että kaikki voimavarat voidaan tarvittaessa suunnata laajamittaisen hyökkäyksen torjuntaan. Väestön suojaamiseen sotatoimien vaikutuksilta on varauduttava koko valtakunnan alueella. Yhteiskunnan kriisinkestokyky on siten oleellinen osa uskottavaa puolustusta sotilaallisen suorituskyvyn rinnalla. Sodan kuvan muutoksen myötä kokonaisuuden puolustus saa aikaisempaa laajemman merkityksen.

2. Kansallisen toimintaympäristön muutos

2.1 Yhteiskunnan kehitys ja puolustusvoimat

Väkiluku ja koulutetun reservin määrä

Suomen väkiluvussa ei tulevana vuosina tapahdu suuria muutoksia. Ulkomaalaisväestön osuus kasvaa noin 10 000 henkilöllä vuodessa, ellei Euroopassa tapahdu suuria väestöliikkeitä aiheuttavia kriisejä. Vuonna 2010 suomalaisia arvioidaan olevan noin 5.2 miljoonaa, jolloin ulkomaalaisten osuus väestöstä on noin 4 prosenttia. Väestön ikärakenne vanhenee edelleen. Nuorten osuus pienenee ja yli 65 vuotiaiden kasvaa.

Väestörakenteen muutokset vaikuttavat maanpuolustuksessa erityisesti reserviläisten määrään ja ikärakenteeseen. Yleisen asevelvollisuuden perusteella koulutetun reservin kokonaismäärä Suomessa on noin 1,1 miljoonaa miestä. Kaikkia reserviläisiä ei sijoiteta sodan ajan puolustusvoimiin, koska osaa tarvitaan kriisiaikana väestönsuojelutehtäviin ja yhteiskunnan muiden toimintojen hoitamiseen. Osa reserviläisistä ei myöskään ikänsä tai terveydentilansa vuoksi sovellu sijoitettavaksi sodan ajan joukkoihin.

Puolustusvoimien suunniteltu sodan ajan kokonaisvahvuus on tällä hetkellä noin 540 000 miestä. Näin suurien puolustusvoimien organisoimiseen, perustamiseen ja varustamiseen sekä reserviksi tarvitaan noin 700 000 koulutettua asevelvollista. Puolustusvoimien sodan ajan tehtäviin on varattu ensi sijassa alle 45 -vuotiaita asevelvollisia, joista on sijoitettu tehtäviin lähes 75 prosenttia. Nuoremman reservin sijoitusaste on vielä korkeampi.

Varusmiesvahvuudet ovat 1970-luvulta alkaen pienentyneet. Palvelukseen määrättävän miesikäluokan vahvuus on vakiintunut keskimäärin 32 000:een vuodessa. Tällä tasolla se tulee säilymään ainakin 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen. Koulutetun reservin riittävyyden kannalta on oleellista, kuinka suuri osa ikäluokasta suorittaa varusmiespalveluksen.

Tällä hetkellä varusmiespalveluksen suorittaa hieman yli 80 prosenttia ikäluokasta, mikä on kansainvälisessä vertailussa erittäin korkea taso. Aseettomaan palvelukseen ja uskonnollisista syistä siviilipalvelukseen hakeutuneiden sekä Jehovan todistajien määrä ei ole merkittävästi vaihdellut viimeisen vuosikymmenen aikana. Kutsunnoissa ilmenee keskimäärin kuudella prosentilla asevelvollisista terveydellinen este varusmiespalvelukseen määräämiseen. Lisäksi varusmiespalveluksen keskeyttää terveydellisistä syistä noin kuusi prosenttia palvelukseen astuneista.

Merkittävä vaikutus varusmiespalveluksen suoritusprosenttiin on ollut eettisistä omantunnon syistä siviilipalvelukseen hakevien määrän lisääntyminen. Siviilipalvelus perustuu hallitusmuodossa säädettyyn maanpuolustusvelvollisuuteen ja toisaalta uskonnon- ja omantunnonvapauteen. Asevelvol-

linen, joka vakuuttaa uskonnolliseen tai eettiseen vakaumukseen perustuvien vakavien omantunnon syiden estävän häntä suorittamasta asevelvollisuuslaisissa säädettyä palvelusta, vapautetaan sen suorittamisesta rauhan aikana ja määrätään suorittamaan siviilipalvelusta. Siviilipalveluksen sisältönä on yhteiskunnalle hyödyllinen työ.

Siviilipalvelukseen pyrkivien asevelvollisten vakaumuksen tutkimisesta luovuttiin vuonna 1987. Sen jälkeen hakijan oma vakuutus vakavasta uskonnollisesta tai eettisestä omantunnon syystä on riittänyt siviilipalvelukseen määräämiseen. Lisäksi siviilipalvelusaika lyheni vuoden 1992 alusta 16 kuukaudesta 13 kuukauteen. Muutosten jälkeen siviilipalvelushakemusten määrä kaksinkertaistui. Vuonna 1995 siviilipalvelukseen hakeutui noin 2 500 asevelvollista eli noin seitsemän prosenttia ikäluokasta. Kolmannes heistä hakeutui siviilipalvelukseen vasta varusmiespalvelukseen astumisen jälkeen.

1960- ja 1970 -luvulla syntyneiden pienten ikäluokkien vuoksi nuoren reservin määrä vähenee 2000 -luvun alussa. Varusmiespalveluksen suorittavien määrä on pyrittävä pitämään mahdollisimman korkeana, jotta riittävä koulutettu reservi ja alueellisen puolustusjärjestelmän perusta kyettään säilyttämään.

Naisten vapaaehtoinen asepalvelus tuli mahdolliseksi vuonna 1995. Sillä on ollut maanpuolustustahdon ja tasa-arvon kannalta myönteinen vaikutus. Alkuvaiheen kokemusten perusteella arvioidaan vapaaehtoisesti asepalveluksen suorittavien naisten määrän vakiintuvan noin 400-500:een vuodessa.

Koko asevelvollisuusajan hyödyntäminen sodan ajan joukkojen tehtävissä on tärkeää. Lähtökohtana on erityisesti alle 35-vuotiaiden reserviläisten sijoittaminen mahdollisimman tarkkaan sodan ajan joukkoihin ja sitominen riittävän valmiuden ja koulutustason edellyttämään kertausharjoituskierroon. Vanhemman reservin kouluttaminen samassa määrin ei ole taloudellisesti mahdollista. Heidän koulutuksessaan voidaan hyödyntää vapaaehtoista maanpuolustusjärjestelmää ja lisätä siten puolustusvoimien paikallisyksiköiden toimintavalmiuksia muiden pohjoismaiden tapaan. Naisten mahdollisuuksia saada maanpuolustuskoulutusta on edelleen parannettava.

Väestön koulutustaso

Suomen kansainvälisesti korkea yleinen koulutustaso tulee edelleen paranemaan. Koulutuksen ja työelämän yhteen sovittamiseen kiinnitetään entistä suurempaa huomiota ja koulutusjaksoja suunnataan aikuisiälle.

Väestön korkea koulutustaso tarjoaa puolustusvoimille hyvän mahdollisuuden saada palvelukseen ja sodan ajan joukkoihin riittävän ammattitaitoista henkilöstöä, vaikka järjestelmät teknistyvätkin. Aikuiskoulutuksen lisääntyessä on reserviläisten valmiuksia kyettävä hyödyntämään aikaisempaa paremmin. Se on mahdollista varusmieskoulutuksen ja reservin kertausharjoitusten tasapainoisella rytmittämällä.

Puolustusvoimat joutuu kiinnittämään kasvavaa huomiota palveluksen sisällön ja opetusmenetelmien kehittämiseen. Tulevaisuuden haasteena on asevelvollisten kaupungistuminen ja tottumattomuus luontoon ja koviin olosuhteisiin, jolloin sopeutumisvaikeudet tulevat lisääntymään. Koska koulutuksen tavoitteista ei voida tinkiä, henkilöstön soveltuvuuden arviointi eri tehtäviin sekä koulutuksen motivointi korostuvat.

Puolustustahto ja yleinen asevelvollisuus

Puolustustahto kasvaa suomalaisen yhteiskunnan perustekijöistä: demokratiasta, hyvinvoinnista, tasa-arvosta sekä kansallisesta identiteetistä. Suomalainen yhteiskunta kehittyy yhä monikulttuurisemmaksi ja kansainvälisemmäksi. Maanpuolustustahto on Suomessa eurooppalaisittain tarkastellen hyvin vahva. Sen edelleen kehittymiseen vaikuttavat muun muassa historian kokemusten tiedostaminen, yleisen turvallisuustilanteen vakaus tai epävarmuus, asevelvollisuusjärjestelmä sekä kansalaisten kuva puolustusvoimista ja sen suorituskyvystä.

Yleisen asevelvollisuuden vaikutus puolustustahtoon on merkittävä. Asevelvollisuuden kautta puolustusvoimat on jo 1930-luvulta lähtien hyväksytty kansalliseksi instituutioksi. Korkean maanpuolustustahdon säilymiseen voidaan tulevaisuudessa vaikuttaa kiinnittämällä erityinen huomio nuoriin ikäluokkiin ja nuorten kokemuksiin varusmiespalveluksesta. Tämän rinnalla on tarve lisätä mahdollisuuksia vanhenevan reservin ja naisten maanpuolustustahdon kanavoimiseksi ja vahvistamiseksi.

Tulevaisuudessa valtaosa nuorista elää eteläisessä Suomessa kansainvälisen viihdeteollisuuden ja median suurkuluttajina. Yksilökeskeiset arvot vahvistuvat ja puolustusvoimat joutuu yhä vaikeampaan kilpailutilanteeseen. Eurooppalaisesta valtavirrasta poikkeava Suomen asevelvollisuusjärjestelmä on kyettävä perustelemaan nuorille. Yhteiskunnan tehtävänä on taata kansalaisvelvollisuutensa suorittaville tasa-arvoinen asema sekä palveluksen aikana että jatkokoulutukseen ja työelämään hakeuduttaessa. Puolustusvoimien vastuulla on motivoivan ja tehokkaan koulutuksen antaminen.

Yleisellä asevelvollisuudella on edelleen merkitystä myös kansaa yhdistävänä tekijänä ja yhteiskuntaan kasvattavana instituutiona. On tärkeää, että mahdollisimman moni nuori mahdollisesti ongelmallisesta taustastaan huolimatta voi palvella varusmiehenä. Varusmiespalveluksen muotoja kehittämällä voidaan parantaa edellytyksiä palveluksen suorittamiseen.

Asevelvollisten koulutukseen on kokonaisuudessaan sijoitettava tulevaisuudessa enemmän voimavaroja, jotta yleisen asevelvollisuuden toimivuus kyetään varmistamaan. Paljolti sen varassa on myös Suomen puolustusjärjestelmän uskottavuuden ja maanpuolustustahdon säilyminen.

Siviilipalvelun kehittäminen

Varusmiehiä ja siviilipalvelusmiehiä ei saa asettaa palvelusvelvollisuutensa suorittamisessa keskenään eriarvoiseen asemaan. Siviilipalveluksen kehittämisessä on tärkeää huolehtia siitä, että palvelusolosuhteet ja palvelusaika kehittyvät vertailukelpoisesti varusmiespalvelukseen nähden ja palvelumuodot ovat yhteiskunnalliselta vaatavuudeltaan samanveroiset. Palvelusaikojen vertailussa tulee ottaa huomioon palveluksen rasittavuus ja palvelusolosuhteet.

Siviilipalveluksen tavoitteena on yhteiskunnalle saatava hyöty ja palveluksen kansalaisvastuuta kasvattava merkitys. Siviilipalveluksen sisältöä on tarpeen kehittää nykyisten järjestelyjen pohjalta. Koulutusta ja työharjoittelua voitaisiin suunnata järjestettäväksi aikaisempaa enemmän sosiaali- ja terveysalalla sekä pelastushallinnossa: sairaaloissa, vanhainkodeissa ja pelastuslaitoksissa. Pelastustoimen tehtävissä tarvitaan alan edellyttämät fyysiset ja muut valmiudet. Siviilipalveluksen jälkeen henkilöt tulisi sijoittaa poikkeusolojen lääkitä-, pelastus- ja väestönsuojelutehtäviin.

Siviilipalvelus kuten varusmiespalveluskin suoritetaan kotimaassa. Siviilipalveluksen kehittämiseen liittyen on tarpeen selvittää, voidaanko vapaaehtoisille antaa kansainvälisiä kriisinhallinta- valmiuksia humanitaarisissa ja muissa siviilitehtävissä, joihin halukkaat voisivat hakeutua palveluksen jälkeen.

Aluerakenne ja tietoyhteiskunta

Infrastruktuurin merkitys verkottuvassa taloudessa ja yhteiskunnassa kasvaa. Aluerakenteessa tällä hetkellä näkyvät maatalous- ja teollisuusyhteiskunnan muodot muuttuvat, ja tärkeimpien logististen keskusten merkitys korostuu. Suurimpien kaupunkien väestö kasvaa edelleen. Vastaavasti väestö vähenee syrjäisemmillä alueilla. Suomalaisen yhteiskunnan muuttuminen yhä voimakkaammin tietoyhteiskunnaksi tarjoaa uusia mahdollisuuksia alueellisten erojen tasoittamiseen.

Väestön ja infrastruktuurin keskittyminen aiheuttaa muutoksia maanpuolustuksen järjestelyissä. Joukkojen perustamista ja puolustus suunnitelmia on tarkistettava taantuvilla alueilla. Aluerakenteen keskittymisestä ja rajallisista resursseista johtuen asutuskeskusten ja valtakunnan ydinalueiden puolustus korostuu. Koko maan kattava puolustus kyetään ylläpitämään vain alueellisen puolustusjärjestelmän avulla.

Puolustus suunnittelussa on tärkeää yhteistoiminta kaikkien yhteiskunnan kehityksestä vastaavien tahojen kanssa. Siviilihallinto kehittyy ensi sijassa rauhan ajan toiminnallisten ja taloudellisten vaatimusten pohjalta. Puolustusvoimien johtamisjärjestelmää ja aluejakoa kehitetään lähinnä sotilaallisten näkökohtien perusteella. Hallinnollisten rajojen tarkasta yhtenevyydestä voidaan luopua. Uusien suurlääniä muodostaminen korostaa maanpuolustusalueiden merkitystä siviilihallinnon yhteistoimintaosapuolena. Sotilasläänit taas toimivat yhteistyössä maakuntien, työvoima- ja elinkeino- sekä muiden alueviranomaisten ja kuntien kanssa.

Tuotantorakenne ja sitoutuminen tietojärjestelmiin

Suomen elinkeinoelämän tuotantorakenteessa alkutuotannon osuus kokonaistuotannosta vähenee ja jalostuksen osuus kasvaa. Tuotantorakenteen muutoksen seurauksena teollisuuden mahdollisuudet siirtyä kriisitilanteessa puolustustarviketuotantoon vähenevät ratkaisevasti. Varautumissuunnitelmia ja niiden toimeenpanon edellyttämää valmistelu-aikaa on arvioitava uudelleen.

Kotimaisella puolustusmateriaalituotannolla on eräillä aloilla huomattava merkitys puolustusvoimien materiaalisesta valmiudesta ja ylläpitämisestä. Tuotantoedellytysten varmistaminen edellyttää tulevaisuudessa kansainvälisen yhteistyön lisäämistä.

Informaation keruu- ja hallintatekniikka mahdollistaa tietojen hankinnan yhteiskunnallisesti merkittävistä kohteista ja toiminnoista aikaisempaa helpommin. Tieto tulee olemaan keskeinen osa eri organisaatioiden omaisuutta. Luvaton tiedonhankinta lisääntyy. Uhka edellyttää suojautumista kehittyneitä informaation keruujärjestelmiä vastaan sekä tietojen oikeellisuuden ja saatavuuden varmistamista kaikissa tilanteissa. Vaatimukset ovat erityisen suuret puolustushallinnon tietojärjestelmissä. Yhteiskunnallisesti merkittävien tietojen ja kohteiden suojausjärjestelyjä on tarpeen tehostaa. Tämä edellyttää koordinoitua valtakunnallisella tasolla.

Liikenneyhteydet kehittyvät

Suomen liikenneinfrastruktuuria sekä energian siirtoväyliä kehitetään osana eurooppalaisia ja globaaleja verkostoja. Suomen liikennemäärät lisääntyvät ja liikenneverkko vahvistuu.

Liikenneyhteyksien kehitys vaikuttaa puolustusjärjestelyihin erityisesti Etelä-Suomen rannikolla sekä Pohjois-Suomessa. Tieverkon paraneminen vaikeuttaa näillä alueilla puolustusta, mikä vaatii joko joukkojen lisäämistä tai niiden suorituskyvyn parantamista.

Tiestön rakentamisessa otetaan jo tällä hetkellä huomioon puolustusta palvelevia näkökohtia tekeillä muun muassa etukäteen valmisteluja teiden sulkemiseksi. Liikenne- ja energiansiirtoverkkoja kehitettäessä on mahdollista rakentaa myös kiinteitä puolustusrakenteita, kuten on tehty muissa Pohjoismaissa. Siten voidaan pienentää yhteiskunnan ja talouden kannalta tarpeellisten ratkaisujen haittavaikutuksia puolustukselle. Maanpuolustukselle aiheutuvat kustannukset on tarpeen ottaa huomioon jo liikenne- ja energiainfrastruktuurin suunnittelussa.

Ympäristökysymykset

Ympäristöarvojen merkitys yhteiskunnassa kasvaa. Niiden kanssa ristiriidassa oleviin puolustusvoimien toimintoihin kuten ammuntoihin, harjoituksiin, lentomeluun ja räjähtävän materiaalin hä-

vittämiseen kiinnitetään aikaisempaa enemmän huomiota. Puolustushallinnolla on ympäristönsuojelun tavoiteohjelma, jota kehitetään edelleen.

Puolustushallinnolle ei voida antaa merkittäviä erivapauksia ympäristökysymyksissä. Toiminnan erityisluonne otetaan tarvittavilta osin huomioon lainsäädännön valmistelussa. Yhteiskunnan on lisäksi kyettävä osoittamaan puolustushallinnon käyttöön uusia alueita, jos nykyisiltä alueilta joudutaan toimintoja rajoittamaan tai kokonaan lopettamaan.

Puolustushallinto on kehittänyt yhteistyötä muiden pohjoismaiden ja viimeksi Yhdysvaltain viranomaisten kanssa kartoittaakseen ja vähentääkseen sotilaallisista toimista aiheutuvia ympäristövaiikutuksia. Yhteistyötä suunnitellaan näissä kysymyksissä myös Venäjän viranomaisten kanssa. Ympäristöyhteistyö tulee lähivuosina olemaan tärkeä osa puolustushallinnon kansainvälistä toimintakenttää.

Yhteiskunnan muutokset vaikuttavat monin tavoin maanpuolustukseen. Puolustusvoimien on kehityttävä osana yhteiskuntaa, mahdollisuuksien mukaan ennakoiden muutoksia eikä reagoiden niihin. Erityisesti yleisen asevelvollisuuden ja kansalaisten puolustustahdon säilyttäminen on Suomen kaltaiselle maalle merkittävä kysymys siirryttäessä uudelle vuosituhannele.

2.2 Kansantalouden kehitys ja puolustus

Talouden kehitysnäkymät

Suomen kansantalouden kasvu riippuu pitkällä aikavälillä kolmesta tekijästä: talouden voimavaroista, kansainvälisestä talouskehityksestä ja kotimaan talouspolitiikan onnistumisesta. Kasvun edellytykset ovat sekä kotimaisten tekijöiden että kansainvälisen toimintaympäristön puolesta hyvät.

Yleisesti arvioidaan, että talouden taantuma Euroopassa on vain tilapäinen ja EU-maiden tuotanto kasvaa lähivuosina keskimäärin 2 - 3 prosenttia vuodessa. Vaikka kansainvälisiin kasvunäkymiin liittyy epävarmuutta, ne antavat joka tapauksessa suunnan Suomen taloutta koskeville kasvuarvioille.

Valtiontalouden alijäämä jatkuu lähivuodet suurena. Velanhoito ja työttömyys ovat merkittäviä raskaita. Tehdyt talouspoliittiset ratkaisut vaikuttavat kuitenkin monessa suhteessa suotuisasti. Kansantalous on vuoden 1993 jälkeen kasvanut nopeasti. Suuret kasvuprosentit osoittavat samalla laman syvyyttä Suomen lähtiessä muita matalammalta tasolta. Merkittäviä inflaatiopaineita ei ole lähivuosina näkyvissä ja matalan inflaation säilymiseen voidaan luottaa myös pidemmällä aikavälillä. Talouden kasvun jatkuessa saadaan valtion velkaantumisen taittumaan.

Edellytykset kestäväälle talouskasvulle ovat suotuisat. Realistisin lähtöoletuksin tuotanto kasvaa pitkällä aikavälillä vähintään 2,5 prosenttia vuodessa. Jos kansainvälisessä taloudessa on pitkä,

vahva kasvujakso, ja kotimainen talouspolitiikka on talouden kokonaistasapainon kannalta onnistunutta, voi kokonaistuotannon kasvu 2000 -luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä olla suurempaakin.

Puolustusmenojen kehitys

Suomen puolustusmäärärahat ovat pitkän aikavälin keskiarvona olleet noin 1,5 prosenttia bruttokansantuotteesta. Tällä vuosikymmenellä sotilaalliseen maanpuolustukseen on käytetty noin 1,7 prosenttia bruttokansantuotteesta. Eläkkeet sisällytettiin hallinnonalojen menoihin vuodesta 1991 alkaen, mikä puolustushallinnossa tarkoittaa noin 700 Mmk vuodessa.

Sotilaallisen maanpuolustuksen osuus Suomen valtion menoista on laskenut 1960-luvun keskimäärin 6,1 prosentin tasolta tällä vuosikymmenellä alle viiden prosentin. Kun laskelmassa otetaan huomioon valtion korkomenot, on viime vuosien keskiarvo ollut noin 5,3 prosenttia. Puolustusbudjetti kasvoi viime vuosikymmenen vaihteessa, mutta ei muita hallinnonaloja tai valtion kokonaismenojen kasvua enempää. Puolustusmenojen, bruttokansantuotteen ja valtion menojen suhteellista kehitystä vuosina 1991 - 1996 on kuvattu liitteessä 4.

Viime vuodet ovat merkinneet kaikilla aloilla sopeutumista supistuviin menokehyyksiin. Puolustushallinnossa tämä on tapahtunut henkilöstöä vähentämällä, kertausharjoituksia ja varusmiesten koulutusta supistamalla sekä laskemalla materiaalin ja kiinteistöjen ylläpidon tasoa.

Puolustusvoimien kehittämistä on 1970-luvulta alkaen käsitelty parlamentaaraiselta pohjalta kokoon kutsutuissa elimissä (kolme komiteaa, toimikunta ja neuvottelukunta), jotka mietinnöissään ovat antaneet puolustusvoimien kehittämistä koskevat ehdotuksensa. Mietinnöt ovat sisältäneet myös ehdotukset puolustusmäärärahojen tasosta. Parlamentaaraisesta luonteestaan johtuen näiden elinten ehdotukset ovat olleet suosituksia, jotka eivät ole sitoneet hallituksia.

Viimeisin edellä mainituista elimistä oli vuonna 1990 mietintönsä jättänyt parlamentaarinen puolustuspoliittinen neuvottelukunta, jonka suositus puolustusmäärärahoiksi vuosille 1990 - 1999 oli noin 103 miljardia markkaa vuoden 1996 hintatasossa. 1990-luvun alun kansantalouden syvän laman johdosta tästä suosituksesta ei kuitenkaan kyetty pitämään kiinni.

Lähimpänä suosituksia puolustusmenot olivat vuonna 1992 eli 10 miljardia markkaa. Palkkoihin ja toimintamenoihin puolustushallinto käytti silloin 6,5 Mrdmk ja materiaalihankintoihin 3,2 Mrdmk. Tämä taso mahdollisti puolustusvoimien toiminnan ja kehittämisen asetettujen vaatimusten mukaisesti. Vuonna 1992 puolustusmenojen osuus Suomen bruttokansantuotteesta oli noin 1,9 prosenttia.

Puolustukseen on tällä vuosikymmenellä käytetty 15 Mrdmk vähemmän kuin määrärahasuosituksissa esitettiin. Laskelmassa on silloin otettu huomioon Venäjän velan kuoletukset ja toisaalta on annettu Saksasta edullisesti hankitulle materiaalille sen markkina-arvoa vastaava hinta. Puolustusvoimien pitkän aikavälin suunnittelu ja hankinnat käynnistyivät suositusten pohjalta, mutta määrä-

rahojen supistuessa työ jäi kesken. Kuluvalla vuosikymmenellä hankintamäärärahoja on suunnattu erityisesti ilmapuolustuksen toimintakyvyn kannalta välttämättömään F-18 Hornet -hankintaan. Kehitystyö muilla aloilla on hidastunut merkittävästi määrärahojen vähentyessä.

Valtiontalous ja puolustusmenot

Puolustuksen kehittäminen tehokkaasti ja taloudellisesti edellyttää pitkäjänteistä suunnittelua, jossa tavoite on vuosikymmenen päässä. Puolustusmäärärahoja ei ole mahdollista sitoa näin pitkälle ajalle, vaan suunnittelun lähtökohtana on tietty, ennustettavissa oleva rahoitustaso. Tavoitesuunnitelmassa on oltava myös liikkumavaraa, joka mahdollistaa hallitun sopeutumisen kehystason muutoksiin.

Suomen kokonaistuotannon kasvun arvioidaan lähivuosina olevan 3 - 4 prosenttia. Kasvu alentaa työttömyyttä ja supistaa julkisen sektorin velkaa. Valtion menokehykset on mitoitettu siten, että valtionvelan osuus bruttokansantuotteesta saadaan kääntymään laskuun vuonna 1998. Kokonaisuutena kasvattaa valtion velan hoito, jonka menot nousevat nykyisestä noin 27 miljardista markasta vajaaseen 37 miljardiin markkaan vuonna 1999. Samoin työvoimapolitiittisten toimenpiteiden rahoitus joudutaan pitämään korkeana.

Puolustuksen järjestäminen kuuluu itsenäisen valtion perustehtäviin. Puolustukseen käytettävään rahoitukseen vaikuttavat sekä kansantalouden että valtiontalouden kehitys. Puolustuskyky ei voi kuitenkaan merkittävästi vaihdella taloudellisten suhdanteiden mukaan. Puolustusmenoja joudutaan tarkastelemaan ensi sijassa Euroopan turvallisuuskehityksen ja Suomen turvallisuuspolitiikan tavoitteiden pohjalta, ei yksinomaan talouskehitykseen perustuen. Koska sekä taloudelliseen kasvuun että turvallisuusympäristön kehitykseen sisältyy epävarmuustekijöitä, on puolustuksen kehittämislinjauksia ja rahoitustasoa syytä arvioida perusteellisemmin noin neljän vuoden välein.

2.3 Yhteiskunnan toimintakyky poikkeusoloissa

Yhteiskunnan kriisinkestokyky ja poikkeusoloihin varautuminen ovat käsitteinä laaja-alaiset. Ne sisältävät yhteiskunnan kaiken sellaisen toiminnan, jolla on merkitystä poikkeusoloista selviytymisessä. Varautumisessa otetaan huomioon myös normaaliaikaiset häiriöt. Tavoitteeksi on asetettu yhteiskunnan mahdollisimman hyvä kyky sietää erilaisia häiriöitä.

Sodan kuvassa tapahtuneet muutokset merkitsevät yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen joutumista enenevässä määrin sotilaallisen vaikuttamisen kohteiksi mahdollisessa kriisitilanteessa. Johtamisjärjestelmät, yhteiskunnan keskeiset tuotannolliset yksiköt ja infrastruktuurin toimivuus on kyettävä suojaamaan, jotta kansalaisten elinmahdollisuudet voidaan turvata kaikissa oloissa.

Hallinnon ja palveluiden toiminnallinen ja organisatorinen kehitys on ollut erityisen voimakasta. Sitä on ohjannut pyrkimys tehokkuuteen ja taloudellisuuteen. Nämä periaatteet ovat tärkeitä myös poikkeusoloihin varautumisessa. Poikkeusoloissa toimiminen edellyttää selkeitä johtosuhteita ja

voimavarojen keskittämistä organisaation kaikilla tasoilla. Edellytykset tähän tulee turvata sekä rakenteellisin että toiminnallisoin valmisteluin. Varsinkin organisaatioita kehitettäessä on välttämätöntä ottaa huomioon myös poikkeusolojen vaatimukset.

Puolustusvoimat tukeutuu yhteiskuntaan

Puolustusvoimien toimintaedellytykset rakentuvat yhteiskunnan voimavaroille. Puolustusvoimien valmiuden kohottamiselle on tunnusomaista, että jo käynnissä olevia materiaalihankintoja aikaistetaan ja määriä lisätään sekä kokonaan uusia hankkeita käynnistetään. Tarvittava lisämateriaali hankitaan aluksi ostamalla ja vuokraamalla sitä yhteisöiltä, yrityksiltä ja yksityisiltä henkilöiltä. Materiaalitarve koskee lähinnä ajoneuvoja, aluksia, työkoneita sekä kaikkea sellaista materiaalia, jota puolustusvoimien ei ole varaa tai tarkoituksenmukaista hankkia varastoihinsa normaaliaikana.

Puolustusvoimat tarvitsee myös suuren määrän erilaisia palveluja perustettavien joukkojen tietoliikenneyhteyksien, elintarvike- ja energiahuollon, rakennustoiminnan ja kuljetusten järjestämisessä. Eräillä aloilla, kuten joukkojen liikkeen edistämässä ja linnoittamisessa, tukeudutaan nykyisellään suuressa määrin tielaitoksen kaltaisiin siviiliorganisaatioihin. Rakentajajoukkojen määrä puolustusvoimissa on suhteellisen pieni. Siviiliorganisaatioiden liikelaitostuminen vaikuttaa näihin yhteistoimintajärjestelyihin.

Sodan kuvan muutokset merkitsevät sitä, että puolustusvoimien iskukykyisimmät ja nopeimmin käytettävät joukot eivät voi samassa määrin kuin aikaisemmin turvautua yhteiskunnasta saatavaan lisämateriaaliin. Valmiuslain mukainen järjestelmä mahdollistaa sen sijaan laajan reservin käyttöön perustuvien joukkojen täydentämisen.

Puolustustilasta annettu laki mahdollistaa sodan aikana yhteiskunnan kaikkien voimavarojen suuntaamisen valtakunnan puolustukseen.

Väestönsuojelu

Väestönsuojelulla on keskeinen merkitys kansalaisten suojaamisessa ja elinmahdollisuuksien turvaamisessa. Suomeen on vuosikymmenten aikana luotu sekä rakenteellisesti että toiminnallisesti hyvä järjestelmä. Väestönsuojelun ja palo- ja pelastustoimen yhteen sovittaminen ovat tehostaneet toimintaa.

Väestönsuojelun valmiuden tulee perustua samaan kriisiin ja sodan kuvaan kuin puolustussuunnitelun. Sodan kuvan ja yhdyskuntarakenteen muuttumisesta seuraavat uudet haasteet on tarpeen ottaa huomioon väestönsuojelujärjestelyissä, erityisesti evakuointisuunnittelussa ja suojarakentamisessa. Ihmisten ja omaisuuden suojaaminen edellyttää eri hallinnonalojen välistä tehostettua yhteistoimintaa varautumisessa. Väestönsuojia on välttämätöntä edelleen rakentaa siellä, missä ihmiset asuvat ja työskentelevät.

Ensisijainen vastuu väestönsuojelutoimista kuuluu kunnille sekä omatoimisten suojeluvalmistelujen osalta kiinteistöjen omistajille sekä yritysten ja laitosten johdolle. Väestönsuojelukoulutuksella parannetaan ihmisten mahdollisuuksia selviytyä myös normaaliaikaisissa häiriö- ja onnettomuustilanteissa. Valtion tehtävänä on huolehtia toiminnan johtamisesta sekä toimista, joilla on paikallista laajempi merkitys.

Ihmisten ja omaisuuden suojaaminen edellyttää eri hallinnonalojen välistä tehostettua yhteistoimintaa. Väestönsuojelun saattaminen tehostettuun valmiuteen vaatii vastaavaa yhteiskunnan voimavaroihin pohjautuvaa lisämateriaalin hankintaa, johon puolustusvoimat turvautuu. Valvonta-, hälytys- ja johtamisjärjestelmien toimivuuden turvaaminen on tärkeää.

Taloudellinen turvallisuus ja huoltovarmuus

Taloudellinen turvallisuus on osa Suomen turvallisuuspolitiikkaa. Suomen talouden toimintaedellytyksiä poikkeusoloissa turvataan ylläpitämällä ja kehittämällä huoltovarmuutta. Valtioneuvosto on joulukuussa 1995 uudistanut huoltovarmuuden tavoitteet.

Suomen on itse vastattava huoltovarmuudessaan myös muuttuvassa taloudellispoliittisessa toimintaympäristössä. Tarve perustuu Suomen syrjäiseen sijaintiin, pitkiin ja haavoittuviin ulkomaankaupan kuljetusetäisyyksiin, kuljetus- ja energiaintensiiviseen kansantalouden rakenteeseen sekä pohjoihin ilmasto-olosuhteisiin.

Yhteiskunnan taloudellinen toimivuus poikkeusoloissa perustuu normaalioloissa luotuihin materiaalsiin, henkisiin ja teknistaloudellisiin voimavaroihin. Mitä kilpailukykyisempi talous on, sitä enemmän sillä on joustavuutta ja sopeutumiskykyä poikkeusoloissa. Mitä toimintavarmempi yhteiskunta on rakenteiltaan ja järjestelmiltään, sitä paremmat ovat sen valmiudet varautua ja kohdata erilaisia kriisitilanteita.

Yhteiskunnan toimialojen kotimaisuusasteella ja kyvyllä mukauttaa tuotantotoiminta kriisiaikojen vaatimuksiin on huoltovarmuuden kannalta tärkeä merkitys. Yhteiskunnan kriisinkestokykyä parannetaan luomalla hallintoon ja talouselämään materiaalisia ja organisatorisia valmiuksia sekä toteuttamalla välttämättömien teknisten perusjärjestelmien varmistusjärjestelyjä. Suomen jäsenyys EU:ssa ja osallistuminen kansainväliseen huoltovarmuusyhteistyöhön täydentävät kansallisia taloudelliseen turvallisuuteen liittyviä varautumistoimia.

Materiaalinen huoltovarmuus on monilla aloilla heikentynyt. Kilpailukykyyn parantamiseksi on yritysmaailmassa jouduttu jatkuvasti kasvattamaan varastojen kiertonopeutta. Raaka-aineiden ja muun materiaalin saatavuus tyydytetään oikea-aikaisilla ja tarpeeseen nähden optimoiduilla toimituksilla. Nykyaikaiset logistiset järjestelmät sisältävät monia riskejä ja epävarmuustekijöitä poikkeusolojen toimintavalmiuden kannalta.

Tuotannon muuttaminen nopeasti palvelemaan poikkeusolojen erityistarpeita ei ole mahdollista ilman ennakkosuunnittelua ja -toimenpiteitä. Tuontia korvaavaan tuotantoon on varauduttava eri aloilla jo normaalioloissa. Rajoituksia asettavat paitsi tuotantotekniikan muutosvauhti myös yritysten verkottuminen sekä kasvava riippuvuus ulkomaisista tavarantoimittajista ja alihankintaketjuista.

Normaaliajan häiriöissä ja sellaisissa poikkeusoloissa, joissa Suomen ulkomaankauppa ja maan sisäiset kuljetukset vielä toimivat, huoltovarmuuden heikkeneminen ei lamaannuta mitään yhteiskunnan toimialaa. Häiriöitä vapaan kaupan tilanteissa voi syntyä silloin, kun strategisten tavaroiden saatavuus heikkenee. Se voi tapahtua jo kriisin varhaisessa vaiheessa. EU:n jäsenyys parantaa Suomen mahdollisuuksia saada tarvittavia tuotteita. NATO:n rauhankumppanuusohjelman puitteissa Suomi saa tietoa NATOon kuuluvien EU-maiden yhteisistä huoltovarmuusjärjestelyistä.

Suomen huoltovarmuutta koskeva keskeisin uhka on vakava kriisitilanne, jossa Suomen mahdollisuus tuottaa tai hankkia ulkomailta yhteiskunnan perustoimintojen kannalta kriittisiä tavaroita ja palveluja on olennaisesti vaikeutunut. Vakavissa poikkeusoloissa varastoja on mahdollista kartuttaa vain rajoitetusti.

Suomen on ylläpidettävä riittävää kansallista tuotantoa ja huoltovarmuutta poikkeusolojen toimintojen turvaamiseksi. Erityisen tärkeää tämä on elintarvike- ja energiahuollossa. Viestinnän, tiedotuksen ja hallinnon teknisten perusjärjestelmien toimivuus on välttämätöntä yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta. Lisäksi on tarpeen ylläpitää toimintaedellytyksiä sellaisilla aloilla, joilla strategisesti tärkeän tuotannon siirtyminen ulkomaille vaarantaa yhteiskunnan tai puolustuksen toimintaedellytykset kriisin oloissa.

Merikuljetusten toimivuus vaikuttaa keskeisellä tavalla Suomen huoltovarmuuteen. Riittävän kotimaisen tonniston säilyttäminen on välttämätöntä. Maan sisäiset tie-, rautatie- ja vesikuljetukset sekä ilmaliikenne on varmistettava riittävin erityisjärjestelyin poikkeusolojen varalta.

Yhteiskunnan kriisinkestokykyä ei voida rakentaa sen varaan, että vasta kriisitilanteissa hankintoja kiihdyttämällä tai teollisuustuotantoa muuttamalla tyydytetään uudet vaatimukset. Hankinnat on tehtävä niin ajoissa, että maailmanmarkkinoilta on vielä saatavissa vaadittuja tuotteita. Tämä asettaa suuret vaatimukset sekä kyvyille ennakoita kriisitilanteiden kehittyminen että hankintoja koskevalle päätöksenteolle. Rahoitusjärjestelyjen nopeudella ja joustavuudella on erittäin suuri merkitys.

Varmuusvarastointi

Eräillä poikkeusolojen kannalta elintärkeillä aloilla kuten elintarvike-, energia- ja lääkintähuollossa sekä tärkeän perusteollisuuden raaka-ainehuollossa on käytössä erilaisia varmuusvarastointijärjestelmiä.

Varmuusvarastointi on kuitenkin äärimmäinen yhteiskunnan olemassa olevia voimavaroja täydentävä keino, jonka avulla mahdollisuudet turvata huoltovarmuus pitkiksi ajoiksi ovat rajalliset. Varmuusvarastojen käyttöönotolla on kuitenkin suuri merkitys tiettyjen elintärkeiden toimintojen varmistamisessa kriisitilanteissa. Suomen kannalta erilaisten varmuusvarastojen ylläpito ja kehittäminen on täysin välttämätöntä.

Perinteisen varmuusvarastoinnin rinnalla on tarpeen kehittää myös uusia huoltovarmuusratkaisuja välttämättömien teknisten järjestelmien ja kriittisen tavara- ja palvelutuotannon varmistamiseksi.

Materiaalitalanteen kannalta merkittäviä ovat Euroopan unionin varautumistoimet, kansainvälisestä energiaohjelmasta tehty sopimus sekä Suomen ja Ruotsin välinen sopimus taloudellisesta yhteistyöstä kansainvälisissä kriisitilanteissa. Suomi pitää tärkeänä laajentaa ja syventää sopimukseen liittyviä huoltovarmuusjärjestelyjä. Tämän kaltaiset kahdenväliset ja monenkeskiset kansainväliset sopimukset ovat Suomen edun mukaisia.

Yhteiskunnan kriittiset järjestelmät

Suomalaista yhteiskuntaa voidaan luonnehtia tietoyhteiskunnaksi. Tietojärjestelmät muuttuvat teknisesti ja toiminnallisesti yhä monipuolisemmiksi ja kansainvälisemmiksi. Järjestelmät verkottuvat ja niiden keskinäinen riippuvuus samalla kasvaa. Valtakunnallisesti vakavia uhkatilanteita voivat jo normaalioloissa synnyttää laajoissa verkoissa ilmenevät häiriöt. Erityisen herkkiä ovat tietoliikenneverkot, sähkön siirto- ja jakeluverkot sekä valtakunnallisesti merkittävät atk-järjestelmät. Niistä kriittisimpiä ovat kaupan, atk-palveluyritysten, raha- ja maksuliikenteen sekä hallinnon järjestelmät.

Varmistetut runkoverkot, tiedonsiirtokapasiteetin kasvu ja niiden varaan rakentuvat monipuoliset palvelut lisäävät normaaliaikojen toimintavarmuutta, mutta sisältävät poikkeusolojen kannalta turvallisuusriskejä. Yhteiskunnan tärkeiden toimintojen verkottuminen lisääntyy, järjestelmien monimutkaisuus kasvaa ja ohjelmisto- ja laiteteknologioiden kehitysvauhti kiihtyy sekä tietoturvasuoritusriskit verkoissa lisääntyvät. Verkostojen monimutkaisuuden johdosta laajoja järjestelmäkokoaisuuksia hallitsevia asiantuntijoita on erittäin vähän. Koko yhteiskunnan häiriöherkkyys lisääntyy.

Sähkön saatavuudella on ratkaiseva merkitys koko yhteiskunnan toimivuudelle. Sähköverkon keskeinen merkitys ja valtakunnallinen ulottuvuus tekevät siitä poikkeusoloissa haavoittuvan kohteen. Sen vuoksi on erityisesti huolehdittava siirto- ja jakelujärjestelmien varmistamisesta. Energiayhtiöt pyrkivät yhä parempaan palvelutasoon niin sähkön saannin kuin laadunkin turvaamisessa. Varautumistoimissa kohdistetaan kasvavaa huomiota sähkönsaantiin liittyviin kysymyksiin.

Televerkon häiriöt ovat kriisitilanteessa sähköverkkoa helpommin rajattavissa. Runkoverkot on varmistettu rakenteellisesti, liikenteellisesti ja laiteteknisesti sekä ovat varsin hyvin suojattuja,

eräiltä osin jopa kestävästi elektromagneettisen pulssin (EMP) vaikutukset. Paikallisverkot ovat rakenteensa vuoksi siirtoverkkoja haavoittuvampia.

Telealan liiketoiminnan monipuolistuessa ja kansainvälistyessä yhteistoimintatarpeet lisääntyvät. Tärkeää on, että kaikki alalla toimivat yhtiöt ja viranomaiset varautuvat yhdessä poikkeusolojen erityisvaatimuksiin huolimatta normaaliaikojen kireästä kaupallisesta kilpailusta. Tavoitteena on poikkeusoloissa joustavasti eri operaattoreiden verkkoja järjestelemällä ja viime kädessä yhdistämällä turvata yhteiskunnan elintärkeät yhteystarpeet.

Atk-järjestelmät ja tiedostot ovat yleensä niin hyvin varmistettuja, etteivät laiteviat normaalioloissa aiheuta pitkäaikaisia ja täydellisiä toimintakatkoksia. Järjestelmien toiminnan varmistaminen poikkeusoloissa on sen sijaan ongelmallista. Yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeiset atk-järjestelmät on tärkeysluokiteltu. Poikkeusoloissa pääperiaatteena on rajoittaa järjestelmämuutokset välttämättömimpään ja ohjata käytettävissä olevat voimavarat kriittisten perustoimintojen ylläpitämiseen.

Valtionhallinnon poikkeusolojen tarpeisiin on rakennettu suojattuja atk-järjestelmiä. Niitä on pidettävä erittäin välttämättöminä yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja turvaavina järjestelminä. Järjestelmiä tulee kehittää yhä toimintavarmemmiksi ja kattavammiksi. Toimintavarmuuden vuoksi on tärkeää pitää järjestelmät mahdollisimman paljon normaaliaikaisessa käytössä.

Terveysturvallisuuden perusrakenne on kattava ja toimintakykyinen. Lääkkeiden ja lääkintämateriaalin saatavuus poikkeusoloissa on rajoitettua. Terveysturvallisuustarpeiden kehittämisessä otetaan huomioon poikkeusolojen tarpeet. Myös sosiaaliturvan järjestelmien tulee pystyä poikkeusoloissa huolehtimaan kansalaisten sosiaalipalveluista ja toimeentuloturvaan.

Poikkeusoloihin varautumisen koordinaointi

Poikkeusoloihin varautumista johtaa, valvoo ja yhteensovittaa valtioneuvosto sekä kukin ministeriö hallinnonalallaan. Puolustusneuvoston tehtävänä on yhteensopeuttaa eri alojen maanpuolustusvalmistelut. Puolustusneuvosto keskittyy valtakunnan tason ohjaukseen.

Ministeriöiden välisen yhteistyön varmistamiseksi on perustettu ministeriöiden valmiuspäällikköjärjestelmä. Se käsittelee syvemmin yhteiskunnan kriisinkestokykyä. Puolustusneuvoston ja valmiuspäällikköjärjestelmän keskinäinen toimintakyky on varmistettu siten, että samoja poikkeusolojen toiminnan kannalta keskeisiä virkamiehiä toimii molemmissa organisaatioissa. Poikkeusoloihin varautumisen koordinaoinnissa ei ole ylimmällä tasolla ilmennyt tarvetta säädösmuutoksiin.

Yhteiskunnan kannalta on tärkeää, että ne osakeyhtiömuotoon muuttuvat valtion keskusvirastot, liikelaitokset ja muut organisaatiot, joilla on hoidettavanaan yhteiskunnan toimivuuden kannalta tärkeitä tehtäviä, kuuluvat edelleen poikkeusoloihin varautumisvelvoitteen piiriin. Tämä edellyttää,

että asianomaisia osakeyhtiöitä koskevaan lainsäädäntöön kirjataan valmiuslain säätämä poikkeusoloihin varautumisen velvoite.

Poikkeusolojen valmistelut aiheuttavat lisäkustannuksia. Kysymys voi olla hankkeeseen liittyvästä välittömästä hyödystä tai ajallisesti kaukaisesta välillisestä hyödystä, jolloin kustannusten jaon arvioiminen saattaa olla ongelmallista. Poikkeusoloihin varautuminen on normaalia toimintaa, joista aiheutuvat kustannukset on tarkoituksenmukaista sisällyttää toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä tulo- ja menoarvioihin.

Suomalainen yhteiskunta on varautunut poikkeusoloihin pitkäjänteisellä työllä. Keskeisimmillä aloilla on luotu hyvät toimintaedellytykset kriisitilanteiden varalta. Tärkeät toiminnat on voitava turvata, vaikka yhteiskunta kehittyy yhä monimuotoisemmaksi ja teknisemmäksi sekä samalla häiriöalttiimmaksi. Normaaliajan häiriöitä ja poikkeusoloja koskevaa tutkimustyötä on tarpeen tehostaa. Varautumiseen on suunnattava sen vaatimat taloudelliset voimavarat.

2.4 Uudet turvallisuusuhkat ja puolustusvoimat

Uusien turvallisuusuhkien kuten ympäristöonnettomuuksien, kansainväliseen rikollisuuteen liittyvien ilmiöiden ja laittoman siirtolaisuuden merkitys on kasvanut. Niiden ennaltaehkäisy ja torjunta kuuluu muille kuin sotilasviranomaisille. Puolustusvoimien päätehtävänä on sotilaallinen maanpuolustus. Puolustusvoimien tuki vastuuviranomaisille voi olla tarpeen poikkeusoloissa tai erityistilanteissa.

Suuronnettomuudet ja ympäristökatastrofit

Puolustusvoimien nykyiset pelastusviranomaisia tukevat virka-apujärjestelyt muun muassa etsintä- ja metsäpalotilanteissa on perusteltua säilyttää. Suuronnettomuuksissa puolustusvoimien apu on merkittävä nopeasti käyttöön saatavan apuhenkilöstön ja logistiikan vuoksi. Puolustusvoimien erikoiskaluston käyttöä onnettomuustilanteissa on tarpeen edelleen kehittää.

Lähialueella tapahtuvaan vakavaan ydinvoimalaonnettomuuteen varaudutaan kaikkien viranomaisten suunnittelussa. Myös ydinaseiden varastointiin ja käsittelyyn liittyy onnettomuusriskejä, jotka saattavat aiheuttaa säteilyaltistustilanteen Suomessa. Rajan läheisyydessä sattuvien metsäpalojen sekä öljy- ja kemikaalivahinkojen vaikutukset voivat ulottua Suomeen. Näiden uhkien ennaltaehkäisyssä ja torjunnassa korostuu sekä viranomaisten että valtioiden välinen yhteistyö.

Puolustusvoimien voimavaroja ja erityisosaamista on tarkoituksenmukaista hyödyntää ympäristöuhkiin varautumisessa. Yhteistoimintaa on esimerkiksi merivoimien ja ympäristöministeriön välillä öljyntorjunta-alusten valmiuden ylläpidossa. Eri viranomaisten välistä yhteistoimintaa tarvitaan liittäessä valmiuksia osallistua onnettomuuksien torjuntaan ja avustustoimintaan Suomen lähialueilla.

Puolustushallinnon tuki on tarpeen kehitettäessä kansainvälisessä kriisinhallinnassa tarvittavia siviilivalmiuksia. Kysymys on erityisesti rauhanturvaoperaatioissa saatujen kokemusten hyödyntämisestä sekä koulutusavusta.

Rajojen vartiointi ja laitton maahantulo

Sisäasiainministeriön alainen rajavartiolaitos vastaa valtakunnan rajojen vartioinnista sekä henkilöiden maahantulon ja maastalähdön valvonnasta. Suomen liittyttyä Euroopan unioniin ja Schengenin sopimukseen tuli Suomen itärajasta, alumeren ulkorajasta sekä kaikista kansainvälisen liikenteen satamista ja lentoasemista EU:n vapaan liikkuvuuden ulkorajoja. Rajavartiolaitos on mukana EU:n oikeus- ja sisäasioita koskevassa hallitusten välisessä yhteistyössä sekä Schengenin työryhmissä.

Henkilöiden vapaa liikkuvuus ja sisärajojen valvonnan vähentäminen ovat asteittain toteutumassa. Kansainväliseen rikollisuuteen ja laittomaan maahantuloon liittyvät riskit tulevat lisääntymään. Rajavartiolaitoksen suorittaman ulkorajavalvonnan on vastattava jäsenmaiden yhteisesti asettamia vaatimuksia. Turvallisuusongelmien ratkaisu edellyttää lisääntyvää yhteistyötä valtioiden ja eri viranomaisten välillä.

Rajavartiolaitoksen tehtäviä, toimintatapoja ja välineistöä on tarpeen kehittää kuten muissakin ulkorajavaltioissa. Rajavartiolaitoksen sisäinen järjestys on silti perusteltua säilyttää sotilaallisena, sillä rajavartiolaitos osallistuu tarvittaessa valtakunnan puolustukseen. Rajavartiolaitoksen osuutta rauhan ajan merivalvonnassa on tarkoituksenmukaista lisätä. Vastuu valtakunnan alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta on kuitenkin puolustusvoimilla. Puolustusvoimat keskittää voimavaransa sotilaallisesti tärkeiden alueiden valvontaan ja varautuu alueloukkausten torjuntaan kiristyneessä tilanteessa.

Suomeen suuntautui 1990-luvun alkupuolella entisen Neuvostoliiton alueelta tai sen kautta jonkin verran sääntelemätöntä maahantuloa. Se on valvonnan tehostamisen, rajaviranomaisten välisen yhteistyön ja venäläisiä koskevan turvapaikkapolitiikan muutosten myötä lähes tyrehtynyt. Tilannetta on selkeyttänyt Venäjän liittyminen pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen.

Todennäköisyys Suomeen suuntautuvaan laajamittaiseen laittomaan maahantuloon on vähäinen. Laittomasti maahan pyrkivien määrää voisivat lisätä esimerkiksi aseelliset konfliktit, ydinonnettomuus, luonnonkatastrofi tai sodan uhka Suomen lähialueella. Näiden varalta siviili- ja sotilasviranomaisten on tarkoituksenmukaista ylläpitää toimintasuunnitelmia.

Puolustusvoimien virka-apu poliisille

Puolustusvoimien virka-avusta poliisille on säädetty lailla. Puolustusvoimat tukee poliisia ensi sijassa erikoisajoneuvoilla ja -välineistöllä sekä osallistumalla omaisuuden tilapäiseen vartiointiin.

Lakiin on tarkoitus lisätä myös virka-apu alueiden eristämiseksi ja henkilöiden tilapäiseksi suojaamiseksi. Yhteistoimintaa on tarpeen kehittää myös muilla aloilla, kuten räjähteiden tunnistamisessa ja raivaamisessa. Varusmiehiä ei käytetä vaativissa ja vaaraa aiheuttavissa virka-aputilanteissa.

Uusien turvallisuusuhkien torjunnassa on ennalta ehkäisevillä toimilla suuri merkitys. Oikein mitoitettut varautumistoimenpiteet ja viranomaisten yhteistyö ovat ensiarvoisen tärkeitä. Vaikka puolustusvoimien toiminta keskittyy valtakunnan puolustamisen valmisteluun, voidaan sen voimavaroja, erikoisosaamista ja korkeaa toimintavalmiutta hyödyntää erilaisten yhteiskuntaa ja väestön turvallisuutta uhkaavien tilanteiden torjunnassa.

3. Puolustuksen kehittäminen vuosina 1998 - 2008

Suomen kyky huolehtia alueensa turvallisuudesta ja koskemattomuudesta on kylmän sodan jälkeisissä oloissa yhtä tärkeää kuin ennenkin. Suomi on luonut uskottavan kansallisen puolustuskyvyn, jota kohtaan tunnetaan kansainvälistä luottamusta. Suomen puolustusratkaisu lujittaa osaltaan Pohjois-Euroopan vakautta. Suomen puolustuksen peruslähtökohtina säilyvät sotilaallinen liittoutumattomuus, turvallisuusympäristön arvioituun kehitykseen suhteutettu itsenäinen puolustuskyky sekä kansakunnan voimavaroihin sopeutetut puolustusmenot.

3.1 Puolustuksen kehittämistavoitteet

Euroopan sotilaallisen tilanteen muutokset eivät ole aiheuttaneet tarvetta tarkistaa Suomen puolustusratkaisua, joka perustuu koko valtakunnan kattavaan alueelliseen puolustusjärjestelmään ja yleiseen asevelvollisuuteen. Se on edelleen taloudellisin ja toimivin malli, jonka avulla koko Suomen aluetta kyetään uskottavasti puolustamaan.

Nykyinen perusta antaa mahdollisuuden sellaiseen puolustusjärjestelmän rakennemuutokseen, joka ottaa huomioon turvallisuusympäristössä sekä kriisin ja sodan kuvassa tapahtuvat muutokset, suomalaisen yhteiskunnan kehityksen ja taloudelliset voimavarat.

Puolustusvalmiuden tavoitteena on turvata kaikissa tilanteissa valtionjohdon toiminta, estää alueemme hyväksikäyttö ja taata maan itsenäisyys. Uskottava puolustus ehkäisee ennalta hyökkäysaikeet ja alueellisen koskemattomuuden loukkaukset.

Puolustusvoimien tehtävät on määrätty laissa puolustusvoimista. Keskeiset tehtävät ovat alueellisen koskemattomuuden valvonta ja turvaaminen, valtakunnan puolustaminen, yleiseen asevelvollisuuteen pohjautuvan sotilaskoulutuksen antaminen sekä osallistuminen kansainväliseen rauhanturvaamistoimintaan Suomen valtiojohdon määrittämällä tavalla. Laki antaa edelleen riittävän pohjan puolustusvoimien toiminnalle.

Puolustussuunnittelussa ja puolustusjärjestelmän kehittämisessä otetaan huomioon sotilaalliset uhkatilanteet painostuksesta laajamittaiseen hyökkäykseen.

Suunnittelun perustana ovat seuraavat kriisi- ja uhkamallit:

1. Poliittinen ja sotilaallinen painostus, johon liittyy sotilaallisella voimalla uhkaaminen sekä sen rajoitettu käyttö.
2. Yllättäen aloitettava strateginen isku, jonka tavoitteena on elintärkeiden kohteiden lamauttaminen ja haltuunotto sekä valtakunnan johdon alistaminen.
3. Laajamittainen hyökkäys, jonka tavoitteena on strategisesti tärkeiden alueiden valtaaminen tai Suomen alueen hyväksikäyttö kolmatta osapuolta vastaan.

Maanpuolustuksen suunnittelussa varaudutaan lisäksi estämään tai rajoittamaan lähialueella syttyvän kriisin vaikutusten ulottuminen Suomen alueelle.

Puolustusjärjestelmän valmiutta ja reagointikykyä parannetaan. Voimavaroja suunnataan erityisesti strategisen iskun ennaltaehkäisy- ja torjuntakyvyn luomiseen. Tämän lisäksi kehitetään valmiutta osallistua kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin. Laajamittaisen hyökkäyksen edellyttämää puolustuskykyä ylläpidetään lähivuodet pääpiirtein nykytasolla. Kehittämistarpeita tarkastellaan tältä osin uudelleen 2000-luvun alussa, jolloin on paremmat edellytykset arvioida turvallisuusympäristössä käynnissä olevien muutosten pysyvyyttä. Puolustuksen kehittämisperiaatetta on kuvattu liitteessä 5.

Puolustuksen kehittämisen painopiste suunnittelukaudella 1998-2008 on maavoimissa. Puolustuksen ennaltaehkäisevää kykyä ja reagointivalmiutta parannetaan muodostamalla maanpuolustusalueille nopeasti toimeenpantavat valmiusyhtymät sekä nostamalla materiaalin ja koulutuksen laatua. Samalla mahdollistetaan maavoimien kokonaisvahvuuden pienentäminen. Meri- ja ilmavoimat säilytetään määrällisesti nykytasolla, ja niiden suorituskykyä parannetaan sotatekniikan kehitystä vastaavasti.

Puolustusjärjestelmää kehitetään alueellisen puolustusperiaatteen pohjalta päämääränä turvallisuusympäristöön nähden uskottava suorituskyky. Maa-, meri- ja ilmapuolustusta kehitetään nykyistä kiinteämmin johdetuksi operatiiviseksi kokonaisuudeksi. Merivoimat ja rannikkotykistö liitetään yhteen.

Puolustusvoimien johtamisjärjestelmän ja rauhan ajan organisaation rationalisointia jatketaan. Puolustusvoimien kokonaisrakennetta kehitetään sodan ajan puolustuksen vaatimuksia sekä ympäristössä ja yhteiskunnassa tapahtuneita muutoksia vastaavaksi. Samalla pyritään pysyviin rakenteellisiin säästöihin ja henkilöstön kohdentamiseen nykyistä tarkoituksenmukaisemmin.

Yleinen asevelvollisuus on välttämätön puolustustahdon lujittamisen ja puolustusjärjestelmän uskottavuuden kannalta. Sodan ajan joukkojen luomiseksi koulutetaan varusmiespalveluksessa koko asekykyinen ikäluokka, jonka keskimääräinen vahvuus suunnittelukaudella on noin 30 000 henkilöä vuodessa. Varusmiesten palvelusaika- ja koulutusjärjestelmä uudistetaan.

Joukkojen suorituskyvyn ja valmiuden säilyttäminen edellyttää kertausharjoitusten määrän palauttamista lähemmäs 1990-luvun alun tasoa. Tavoitteena on 35 000 reserviläisen kouluttaminen vuosittain.

Suomi osallistuu aktiivisesti kansainväliseen rauhanturva- ja kriisinhallintatoimintaan, minkä vuoksi puolustusvoimien yhteistoimintakykyä muiden maiden asevoimien kanssa lisätään. Täten parannetaan myös edellytyksiä ottaa vastaan ulkopuolista sotilaallista apua, mikäli Suomi joutuisi hyökkäyksen kohteeksi. Jos Suomen omat voimavarat eivät riitä, Suomi voi YK:n peruskirjan mukaan pyytää muiden maiden apua hyökkäyksen torjumiseen.

3.2 Puolustuksen rakennemuutos

Sotilaallisen maanpuolustuksen vaatimukset johdetaan poikkeusolojen tarpeista. Rauhan ajan toimintavalmiudelle ja kustannustehokkuudelle asetetaan silti korkeat vaatimukset. Puolustuskyvyn kehittämisen lähtökohtia ovat sodan ajan joukot ja niiden johtamiseen tarvittava johtamisjärjestelmä. Nämä asettavat puolestaan vaatimukset rauhan ajan koulutukselle ja puolustusvalmisteluille. Kehittäminen on kokonaisuus, jossa jokainen osatekijä vaikuttaa muihin.

Puolustuksen rakennemuutos koskee laajasti puolustusvoimien organisaatiota, toiminnallista ja materiaalista valmiutta sekä koulutusta ja henkilöstöä. Rakennemuutoksen keskeisenä tavoitteena on yleiseen asevelvollisuuteen perustuvan puolustusjärjestelmän toimivuuden varmistaminen. Henkilöstö-, materiaali- ja toimintamenojen on oltava kestävässä tasapainossa.

Puolustusvoimien johtamis- ja hallintojärjestelmä

Puolustusvoimain komentaja, johtoesikuntanaan pääesikunta, johtaa valtakunnan puolustusta sekä antaa tehtävät ja voimavarat alajohtoportaille. Pääesikunnan kykyä kaikkien puolustushaarojen operaatioiden suunnitteluun kehitetään lisäämällä merivoimien ja ilmavoimien operatiivista johtoa ja suunnittelua pääesikunnassa. Muutoin pääesikunnan henkilövahvuutta supistetaan edelleen.

Maanpuolustusalueilla on puolustusjärjestelmässä keskeinen tehtävä. Niiden kykyä alueellisen taistelun ja liikkuvien sotatoimien johtamiseen parannetaan. Maanpuolustusalueiden komentajat johtavat alueensa puolustusta ja sen suunnittelua. Komentajien vastuuta rauhan ajan tulosohjauksesta lisätään ja maanpuolustusalueiden esikuntien henkilöstöä vahvennetaan. Siviilihallinnon suurlääniä muodostamiseen liittyen Keski-Suomen Sotilaslääni siirretään Itäiseltä Maanpuolustusalueelta Läntiselle Maanpuolustusalueelle.

Sotilasläänien asemaa puolustusjärjestelmässä tarkistetaan. Ne vastaavat alueellaan asevelvollisuusasioista, sodan ajan joukkojen perustamisesta, paikallispuolustuksen järjestelyistä ja johtamisesta sekä vapaaehtoisen maanpuolustustyön ohjaamisesta ja tukemisesta. Sotilasläänien operatiivisia tehtäviä karsitaan ja esikuntien henkilöstövahvuuksia pienennetään. Vapautuva henkilöstö käytetään maanpuolustusalueiden esikuntien ja joukko-osastojen vahventamiseen. Sotilasläänijako sovitetaan maakuntajakoon, jolloin sotilasläänit muodostuvat yhdestä tai useammasta maakunnasta. Sotilasläänien alaiset sotilastoimistot lakkautetaan.

Rauhan ajan joukko-osastot tuottavat sodan ajan yksiköt ja ylläpitävät puolustusvoimien valmiutta ja suorituskykyä. Niiden perustamisvastuulla ovat operatiivisesti tärkeimmät ja nopeimmin tarvittavat joukot. Rauhan ajan joukko-osastojen, esikuntien ja laitosten määrä ja tehtävät mitoitetaan siten, että tarvittavat sodan ajan joukot kyetään kouluttamaan ja varustamaan.

Rannikon johtoportaiden ja joukko-osastojen määrää vähennetään, kun merivoimat ja rannikkotykistö liitetään yhteen. Ilmavoimien organisaatiota rationalisoidaan erityisesti tuki- ja koulutustoimintoja keskittämällä. Pääesikunnan alaiset laitokset ja Puolustusvoimien Materiaalilaitos organisoitetaan uudelleen suunnittelukauden aikana. Toimintoja järjeistetään ja ostopalveluja lisätään.

Sodan ajan joukot

Joukkoja ja organisaatiota koskevan rakennemuutoksen keskeiset tekijät ovat maavoimien uusi-
muotoisten valmiusyhtymien muodostaminen sekä merivoimien ja rannikkotykistön yhdistäminen. Toimenpiteillä parannetaan erityisesti strategisen iskun ennaltaehkäisy- ja torjuntakykyä.

Sodan ajan joukkojen kokonaismäärä mitoitetaan edelleen laajamittaisen hyökkäyksen torjuntaa varten. Yleinen kehitys Euroopassa ja lähialueilla mahdollistaa kuitenkin sodan ajan puolustusvoimien vahvuuden pienentämisen, edellyttäen että jäljelle jäävien joukkojen teknistä tasoa nostetaan. Joukkojen määrää supistetaan suunnittelukaudella yhteensä 110 000 henkilöllä poistamalla muun muassa heikoimmin varustetut prikaatit asteittain sodan ajan kokoonpanosta. Puolustusvoimien sodan ajan vahvuudeksi jää noin 430 000 sotilasta. Sodan ajan joukot jaetaan operatiivisiin ja alueellisiin joukkoihin.

Operatiivisilla joukoilla kohotetaan nopeasti puolustusvalmiutta ja luodaan puolustuksen painopiste. Operatiivisiin joukkoihin kuuluvat maavoimien suorituskykyisimmät prikaatit ja yksiköt sekä pääosa meri- ja ilmapuolustuksen liikkuvista yksiköistä.

Alueellisilla joukoilla luodaan koko maan kattava puolustus. Ne on tarkoitettu tietyille alueelle tai kohteeseen rajoittuviin taistelu- ja tukitehtäviin. Alueellisiin joukkoihin kuuluu merkittävä osa puolustusvoimien sodan ajan joukoista. Tärkeimpiä niistä ovat avainalueiden puolustukseen tarkoitettut alueelliset prikaatit.

Vapaaehtoisen maanpuolustusjärjestelmän kehittämiseen liittyen perustetaan alueellisiin joukkoihin paikallisyksiköitä. Ne toteuttavat osaltaan sodan ajan joukkojen liikekannallepanon ja suojaavat kohteita. Lisäksi paikallisyksiköt tukevat muita viranomaisia poikkeusoloissa.

Rajajoukot ovat rajavartiolaitoksen perustamia alueellisia joukkoja. Niitä käytetään tilanteen mukaan tehostamaan rajojen vartiointia ja aluevalvontaa sekä maan puolustamiseen yhteistoiminnassa puolustusvoimien kanssa. Ne voidaan liittää osaksi tai kokonaan puolustusvoimiin.

Maavoimien kehittämisessä keskitytään laadun ja teknillisen tason nostamiseen 2000-luvun ensi vuosikymmenten vaatimalle tasolle. Voimavaroja kohdennetaan erityisesti tiedustelu- ja johtamisjärjestelmien, liikkuvuuden sekä tulenkäytön tehon ja ulottuvuuden parantamiseen. Puolustuksen tukemiseksi kehitetään lennokki-, raketinheitin- ja elektronisen sodankäynnin yksiköitä sekä erikoisjoukkoja. Maavoimien kykyä nopeaan valmiuden kohottamiseen lisätään.

Maavoimien sodan ajan prikaatien määrää vähennetään nykyisestä 27:stä 22:een. Kymmenen jääkäriprikaatin pohjalta muodostetaan kolme uusimuotoista valmiusyhtymää ja kehitetään kuutta jääkäriprikaattia. Nykyisistä 14 jalkaväkiprikaatista muodostetaan 11 alueellista prikaattia. Kaksi panssariprikaattia säilytetään, mutta rannikkoprikaati poistetaan maavoimien sodan ajan joukkojen kokoonpanosta.

Maavoimien sodan ajan joukkojen kehittämisen painopiste on kolmen valmiusyhtymän, tyyppinimeltään prikaati 2005, muodostamisessa. Ne ovat nopeasti perustettavia, suorituskykyisiä prikaatteja, joiden varustus ja koulutus mahdollistavat toiminnan valtakunnan kaikissa osissa. Valmiusyhtymien kehittämisessä korostetaan hyvää tiedustelukykyä, operatiivista liikkuvuutta ja monipuolista tulivoimaa.

Uusien prikaatien ja koko maavoimien suorituskyvyn kannalta keskeinen hanke on 2000-luvun alussa aloitettava joukkojen kuljetuksiin ja tulitukeen tarkoitettujen helikoptereiden hankinta. Helikopterit mahdollistavat kullekin valmiusyhtymälle noin komppanian kokoisen osaston ja tärkeiden asejärjestelmien nopeat siirrot.

Panssariprikaatien taistelukyvyn ylläpitämiseen liittyvää tutkimus- ja kehittämistoimintaa jatketaan. Vaunukaluston laajempaa modernisointia tai kokonaan uuden kaluston hankintaa tarkastellaan uudelleen vuosituhaten vaihteen jälkeen.

Jääkäriprikaatien kehittämistä jatketaan liikkuvan, aktiivisen puolustuksen asettamien vaatimusten mukaisesti. Suunnittelukauden aikana prikaatien suorituskyky ylläpidetään johtamis-, pimeätoiminta-, ilmatorjunta- ja huoltovälineiden hankinnoilla.

Alueelliset joukot on varustettu vanhemmalla materiaalilla. Joukkojen suorituskyky pyritään ylläpitämään niiden tehtävien ja toiminta-alueen asettamien vaatimusten mukaisena. Alueellisille prikaateille kohdennetaan operatiivisten joukkojen varustamisen edetessä vapautuvaa materiaalia.

Alueellisiin joukkoihin kuuluviin paikallisyksiköihin sijoitetaan etupäässä yli 35-vuotiaita reserviläisiä. Henkilöstön rekrytoinnissa ja koulutuksessa hyödynnetään alueellisen ja paikallisen tason vapaaehtoista maanpuolustustoimintaa. Paikallisyksiköt kuuluvat puolustusvoimien sodan ajan koonpanoon. Ne varustetaan kevyellä jalkaväen aseistuksella.

Joukkojen taistelunkestävyyttä parannetaan muun muassa lisäämällä yksittäisen sotilaan suojaa. Tavoitteena on hankkia nykyaikainen taistelijan varustus operatiivisille joukoille. Sodan ajan joukkojen vahvuutta ja maavoimien prikaateja on kuvattu liitteessä 6.

Merivoimat ja rannikkotykistö liitetään yhteen ja meripuolustusta kehitetään kahden operaatio-suunnan, Saaristomeren ja Suomenlahden, vaatimusten mukaisesti. Saaristomeren suunnalla meripuolustuksen painopiste on laivastoyksiköiden toiminnassa ja Suomenlahden suunnalla rannikkoujoukkojen toiminnassa. Meripuolustus organisoidaan uudelleen yhdistämällä nykyiset laivastot ja rannikkoalueet meripuolustusalueiksi.

Meripuolustuksen materiaalisen kehittämisen painopiste on miinoitus- ja miinantorjuntakyvyn parantamisessa sekä rannikkoujoukkojen liikkuvien asejärjestelmien hankinnoissa. Kiinteän rannikkotykistön merkityksen vähentyessä osasta linnakkeita voidaan vähitellen luopua. Meripuolustuksen iskuvoima ylläpidetään modernisoimalla meritorjuntaohjukset ja jatkamalla uusien alusten tutkimus- ja kehittämistyötä ikääntyvien ohjusveneiden korvaamiseksi. Meripuolustuksen tulenkäytön johtoportaita ja merivalvontaa kehitetään.

Ilmapuolustuksen merkitys korostuu edelleen. Käynnissä oleva torjuntahävittäjähanke parantaa merkittävästi ilmapuolustuksen suorituskykyä. Ilmavoimien toiminnan painopiste on hävittäjätorjunnassa. Suomella ei ole taloudellisia edellytyksiä taistelukoneiden lisähankintoihin tällä suunnittelukaudella.

Ilmavoimien tukeutumisyjärjestelmät muutetaan vastaamaan Hornet-kaluston asettamia vaatimuksia. Ilmataisteluohejusten hankintoja jatketaan. Suunnittelukaudella selvitetään mahdollisuudet vastailmatoimintaan ja rynnäkkötoimintaan soveltuvien asejärjestelmien hankkimiseksi.

Hawk-harjoitushävittäjien elinikää jatketaan ja suunnittelukaudella aloitetaan uusien alkeisharjoituskoneiden hankinnan valmistelut. Tärkeimpien kohteiden ja joukkojen suojaamiseksi hankitaan lisää kohdeilmatorjuntaohjusjärjestelmiä.

Valtakunnallisen **tiedustelujärjestelmän** kehittämistä jatketaan siten, että lähialueen toiminnasta kyetään saamaan riittävät tiedot poliittisen ja sotilaallisen päätöksenteon pohjaksi. Operatiivisen tason tiedustelujärjestelmien tehoa ja tunkeutumiskykyä parannetaan lennokeilla ja elektronisen tiedustelun välinein. Sodan ajan joukkojen tiedustelun kehittämisen painopiste on liikkuvissa järjestelmissä ja niiden taistelunkestävyyden parantamisessa. Erityisesti hankitaan häirinnäsietokykyisiä passiivisia järjestelmiä.

Eri puolustushaarojen tiedustelu-, valvonta- ja johtamisjärjestelmiä yhdistetään sekä parannetaan niiden suorituskykyä. Puolustusvoimien johtamisjärjestelmän toimintavalmiutta, suojaa ja varmuutta ylläpidetään kaikilla eri tasoilla. Puolustusjärjestelmän toiminnan varmistamiseksi kehitetään elektronista suojautumista ja sodankäyntikykyä.

Rauhan ajan joukko-osastot ja palvelusajat

Rauhan ajan koulutusorganisaation keskeisimmät tehtävät ovat sodan ajan joukkojen tuottaminen sekä puolustusvalmiuden ylläpitäminen. Rauhan ajan toimintojen rationalisoinnilla mahdollistetaan henkilöstön uudelleenkohdentaminen rakennemuutoksen vaatimalla tavalla ja luodaan koulutusedellytykset valmiusyhtymille. Rationalisoinnilla saadaan aikaan myös pysyviä rakenteellisia säästöjä.

Rauhan ajan organisaation rakennemuutos ja sodan ajan joukkojen tuotantokyvyn parantaminen edellyttävät varusmiesten palvelusaikojen muuttamista. Ottamalla käyttöön kahdentoista (12), yhdeksän (9) ja kuuden (6) kuukauden palvelusajat voidaan tarvittavat muutokset toteuttaa. Palvelusaikojen tarkistus edellyttää asevelvollisuuslain muutosta.

Uudessa järjestelmässä asevelvolliset astuvat palvelukseen kaksi kertaa vuodessa. Noin puolet varusmiehistä suorittaa kuuden kuukauden varusmiespalveluksen. Erikoistehtäviin koulutettava miehistö palvelee joko yhdeksän tai 12 kuukautta ja johtajatehtäviin koulutettavat 12 kuukautta. Samaan aikaan palveluksessa olevien varusmiesten maksimivahvuus pienenee nykyisestä noin 7 000:lla. Sodan ajan joukkojen valmius ylläpidetään uuteen joukkotuotantojärjestelmään rytmittävällä kertausharjoituskoulutuksella.

Rauhan ajan organisaatio mitoitetaan nykyistä paremmin sodan ajan joukkojen tuottamistehtävien mukaan. Maavoimien koulutusorganisaatio rakentuu tulevaisuudessa eritasoisista koulutuskeskuksista. Koulutusjärjestelmän rungon muodostavat monipuoliset, useita aselajeja sisältävät valmiusyhtymien koulutuskeskukset - prikaatit.

Läntisen Maanpuolustusalueen valmiusyhtymäkoulutus keskitetään Säskylään, Itäisen Maanpuolustusalueen Vekaranjärvelle ja Pohjoisen Maanpuolustusalueen Kajaaniin. Panssariprikaati Parolassa muodostaa jo nykyisin kaikki aselajit sisältävän koulutuskeskuksen. Kansainvälisiin tehtäviin suunniteltujen joukkojen peruskoulutus säilytetään Säskylässä.

Valmiusyhtymän muodostaminen Pohjoiselle Maanpuolustusalueelle edellyttää pioneeri- ja viestikoulutuksen siirtoa Oulusta Kajaaniin. Varusmieskoulutus Oulussa lopetetaan ja Pohjan Prikaati lakkautetaan. Pohjoisen Maanpuolustusalueen joukot voidaan tuottaa jäljelle jäävissä varuskunnissa, kun varusmiesten keskivahvuus pienenee. Koulutusvelvoitteita ja henkilöstöä voidaan vähentää myös Sodankylässä ja Mikkelissä. Vapautuvaa henkilöstöä kohdennetaan valmiusyhtymiin, valtakunnallisiin aselajien koulutuskeskuksiin sekä maavoimien uusien järjestelmien käyttöön.

Viestikoulutus Keuruulta siirretään Läntisen ja Itäisen Maanpuolustusalueen valmiusyhtymiin. Keuruulle muodostetaan pioneeri- ja suojelualan valtakunnallinen koulutuskeskus siirtämällä sinne Pioneerikoulu Kouvolasta ja Suojeluvarikko Vaajakoskelta.

Aselajien ja erikoisalojen valtakunnallisina koulutuskeskuksina toimivat rykmentit. Kenttätykistön valtakunnallinen koulutuskeskus on Niinisalossa, viestitoiminnan ja johtamisen Riihimäellä, ilmatorjunnan Hyrylässä, ja huollon Lahdessa. Helikopteritoiminnan ja erikoisjoukkotoiminnan valtakunnallinen koulutuskeskus muodostetaan Uttiin. Asutuskeskustaistelun erikoiskoulutus tapahtuu Helsingissä.

Maavoimien sodan ajan joukkojen tuottamiseksi tarvitaan lisäksi pataljoonan suuruiset koulutuskeskukset Sodankylässä, Mikkelissä ja Kontiorannassa.

Meripuolustusalueiden muodostaminen edellyttää joukko-osastojen yhdistämiä ja siirtoja. Saaristomerien Laivasto ja Turun Rannikkorykmentti sekä toisaalta Suomenlahden Laivasto ja Suomenlinnan Rannikkorykmentti yhdistetään toimintasuuntiensa meripuolustuksesta vastaaviksi yhtymiksi - meripuolustusalueiksi. Rannikkojoukkojen koulutus Kotkan Rannikkopatteristossa jatkuu. Merisotakoulu ja Rannikkotykistökoulu yhdistetään. Koulutuslinnakkeiden määrää vähennetään edelleen.

Uudenmaan Prikaati liitetään osaksi meripuolustusta. Tammisaaren keskitetään sekä rannikkojalakaväen että liikkuvan rannikkotykistön koulutus. Vaasan Rannikkopatteristo lakkautetaan ja sen koulutustehtävät annetaan Uudenmaan Prikaatille. Tammisaaren varuskunta säilytetään ruotsinkielisenä.

Hangon Rannikkopatteristo itsenäisenä joukko-osastona lakkautetaan ja se liitetään alueen puolustuksesta vastaavaan meripuolustusalueeseen. Varusmieskoulutusta ja henkilöstöä Hangon alueella supistetaan. Vapautuva henkilöstö kohdennetaan ensi sijassa meripuolustusalueiden liikkuvien rannikkojoukkojen ja uusien asejärjestelmien käyttöön.

Osana koulutusjärjestelmän uudistusta suunnittelukaudella selvitetään mahdollisuudet aloittaa ilmatorjuntakoulutus valmiusyhtymien koulutuskeskuksissa sekä kohdetorjuntaohjuskoulutus lennostoissa. Puolustusvoimien koulutusorganisaation kehittämistä on kuvattu liitteessä 7.

Henkilöstö ja koulutus

Henkilöstöjärjestelmän perustana on sodan ajan puolustusvoimien henkilöstötarve. Puolustusvoimat tarvitsee ammattitaitoisen ja motivoituneen henkilöstön, joka on määrältään ja laadultaan riittävä sodan ja rauhan ajan tehtäviin.

Palkattu henkilöstö muodostuu sodan ajan joukkojen johtamiseen ja kouluttamiseen sekä vaativimpien järjestelmien käyttöön tarvittavasta henkilöstöstä sekä rauhan ajan toimintoja ylläpitävästä

henkilöstöstä. Palkatun henkilöstön määrä ja rakenne mitoitetaan käytössä olevien resurssien mukaisesti.

Puolustusvoimien palkatun henkilöstön määrää on tarve edelleen jonkin verran vähentää, jotta henkilöstökustannusten suhteellinen osuus puolustusmenoista säilyisi tarkoituksenmukaisella tasolla. Sotilaiden tavoitevahvuus on noin 9 000 henkeä ja siviilien noin 7 000 henkeä. Osa henkilöstöstä palkataan määräaikaiseen palvelussuhteeseen. Henkilöstön siirtovelvollisuus säilytetään. Henkilöstön vähentäminen toteutetaan pääsääntöisesti luonnollista poistumaa hyväksikäyttäen. Irtsanomisia pyritään välttämään.

Puolustusvoimien rauhan ajan organisaation rationalisointi mahdollistaa noin 1 000 hengen uudelleenkohdentamisen rakennemuutoksen tavoitteiden mukaisesti. Henkilöstörakennetta kehitetään lisäämällä teknisen henkilöstön suhteellista osuutta. Puolustusvoimissa korkeakoulutettujen sotilaiden tarve pysyy nykytasolla, mutta opistotasaisen koulutuksen saaneiden tarve pienenee. Puolustusvoimien ulkopuolella ammatillisen koulutuksen saaneita sotilaita tarvitaan lisää.

Ammattitaitoisen reservin lisäämiseksi ja sotilaiden ikärakenteen pitämiseksi riittävän nuorena on henkilöstöstä tulevaisuudessa 10-20 prosenttia määräaikaisia. Määräaikainen palvelussuhde kestää 3-15 vuotta koulutuksesta ja tehtävästä riippuen. Määräajan palvelleet sijoitetaan tärkeimpiin sodan ajan joukkoihin johtaja- ja teknisiin tehtäviin. Määräaikaisen henkilöstön siirtymistä työhön puolustusvoimien ulkopuolelle tuetaan.

Puolustusvoimien vakinaisen henkilöstön lisäksi tärkeimpiin operatiivisiin joukkoihin, kuten valmiusyhtymiin sekä meri- ja ilmavoimiin, palkataan varusmiespalveluksensa päättäneitä nuoria noin vuoden pituiseen palvelussuhteeseen. Näin voidaan parantaa valmiuden ylläpitoa sekä järjeistää sodan ajan joukkojen tuottamista erityisesti meri- ja ilmavoimissa.

Sopimussotilaina palvelevat lisäävät ammattitaitoista reserviä, jonka tarve kasvaa järjestelmien teknistyessä. Sopimussotilaiden palkkaamiseen voidaan suunnata myös nuorisotyöttömyyden vähentämiseen käytettäviä varoja. Työllisyysvaroin ei ole tarkoituksenmukaista palkata henkilöstöä vakinaisen henkilöstön tilalle.

Varusmiesten koulutusjärjestelmän uudistamisen tavoitteena on koulutuksen sisällön kehittäminen ja sodan ajan joukkojen tuotantoedellytysten parantaminen sekä varusmiespalveluksen sopeuttaminen muun yhteiskunnan toimintaan. Uusi palvelusaikajärjestelmä lisää sodan ajan joukkojen sisäistä kiinteyttä, kun koulutettava yksikkö pysyy koossa kuuden kuukauden koulutusjakson ja siirtyä samassa kokoonpanossa reserviin.

Palvelusaikajärjestelmä tasaa koulutettavien määrän ja optimoi varuskuntakapasiteetin käyttöasteen. Näin on mahdollista kehittää koulutusorganisaatiota ja parantaa koulutusolosuhteita. Varusmiespäivien vähenemisestä syntyviä säästöjä suunnataan pitkän (9 - 12 kk) palvelusajan varusmiehille taloudellisenä korvauksena muita pidemmästä koulutuksesta. Koulutusaika tulee soveltuvilta osin lukea hyväksi oppilaitoksiin pyrittäessä opintoviikkoina ja kurssisuoritteina.

Uusilla koulutusvälineillä ja simulaattoreilla mahdollistetaan nykyistä motivoivampi ja tehokkaampi koulutus. Maastoharjoitusten ja ampumaleirien osuutta koulutuksessa lisätään. Miehistön palvelusajan lyheneminen kahdella kuukaudella edellyttää palveluspäivien tehokasta käyttöä, joten loma- ja vapaa-aikajärjestelyjä tarkistetaan. Samalla pyritään nykyisen viiden päivän viikottaisen koulutusjakson pidentämiseen. Varusmiesjohtajien johtaja- ja kouluttajakoulutusta lisätään sekä asemaa rauhan ajan koulutusorganisaatioissa vahvistetaan. Samalla heidän vastuutaan ja velvollisuuksiaan lisätään.

Miehistön palvelusajan lyhentäminen kuuteen kuukauteen sekä sodan ajan tehtävien muuttuminen reservissä ikääntymisen myötä edellyttävät joukkojen **kertausharjoitusten** lisäämistä. Varusmieskoulutus ja kertausharjoituskoulutus liittyvät aikaisempaa tiiviimmin yhteen. Tavoitteena on, että varusmiespalveluksen jälkeen pääosa asevelvollisista sijoitetaan valmiusyhtymien joukkoihin. Noin 25 vuoden iässä heidän yksikkönsä siirretään osaksi jääkäriprikaatia. Samassa yhteydessä joukko kertausharjoitetaan uuteen tehtäväänsä. Seuraavaan kertausharjoitukseen asevelvolliset kutsutaan noin 30 vuoden iässä, kun heidän yksikkönsä siirtyy alueellisen prikaatin osaksi.

Puolustusvoimien sodan ajan joukkojen suorituskyvyn ja toimintavalmiuden säilyttäminen edellyttää vähintään 35 000 reserviläisen kouluttamista vuosittain. Tällöin tärkeimmät joukot voidaan kertausharjoituttaa keskimäärin viiden vuoden välein.

Vapaaehtoinen maanpuolustuskoulutus tukee puolustusvoimien suorituskyvyn ylläpitoa. Puolustusvoimat osallistuu erityisesti alueellisiin joukkoihin kuuluvien paikallisyksiköiden koulutukseen sekä tukee muihin joukkoihin sijoitetun reservin vapaaehtoista lisäkoulutusta. Kaikille maanpuolustuksesta kiinnostuneille kansalaisille pyritään antamaan mahdollisuus toimia yhteiskunnan puolustusvalmiuden hyväksi.

3.3 Rakennemuutoksen aikataulu ja rahoitus

Rakennemuutos on kokonaisuus, jonka päämääränä on puolustuksen sopeuttaminen muuttuvaan toimintaympäristöön ja 2000 -luvun alun vaatimuksiin. Suunnittelukauden aikana kehitetään tasapainoisesti puolustusvoimien henkilöstö- ja koulutusjärjestelmää sekä toimintaa ja materiaalista valmiutta. Johtamis- ja hallintojärjestelmää koskevat muutokset pyritään saamaan voimaan vuoden 1999 alusta ja uusittu rauhan ajan koulutusorganisaatio vuoteen 2000 mennessä.

Sodan ajan joukkoja koskevat rakenteelliset uudistukset ja niihin liittyvät tärkeimmät materiaalihankinnat on suunniteltu toteuttaa vuoteen 2005 mennessä. Painopiste on maavoimien valmiusyhtymien kehittämisessä. Maavoimilla on tällä hetkellä merkittävä määrä vanhaa, joskin käyttökelpoista materiaalia. Se pyritään pitämään toimintakunnossa, ja hankinnat suunnataan uuteen teknologiaan. Näin voidaan vähentää merkittävästi sodan ajan joukkojen vahvuutta ja samalla varustamistarvetta pitkällä aikavälillä. Rakennemuutoksen aikataulua ja sisältöä on kuvattu liitteessä 8.

Lähivuosien keskeisenä tavoitteena on puolustusvoimien toiminnan turvaaminen ja rakennemuutoksen käynnistäminen. Torjuntahävittäjähankinta saatetaan loppuun ja määrärahoja suunnataan

koneiden käyttöönottoon. Asevelvollisten koulutuksen voimavaroja lisätään. Kertausharjoitettavien määrä pyritään kasvattamaan 35 000 reserviläiseen vuodessa. Taistelualusten harjoitustoiminta nostetaan koulutuksen ja merenkulun turvallisuuden edellyttämälle tasolle.

Yleisen asevelvollisuuden toimivuuteen kiinnitetään erityistä huomiota. Varusmiesten palvelusai-
kamuutos ja koulutusjärjestelmän uudistus on tarkoitus saattaa voimaan nopealla aikataululla. Ase-
velvollisten koulutuksen tehostamiseksi ja palvelusmotivaation ylläpitämiseksi lisätään maastohar-
joitusten määrää ja jatketaan muun muassa simulaattoreiden hankintaa. Varusmiesten sosiaalista-
loudellista asemaa parannetaan.

Koulutusjärjestelmän uudistaminen edellyttää lisärakentamista ja kiinteistöjen perusparannuksia,
koska puolustusvoimien kiinteistökanta on vanhaa ja osin soveltumatonta uusiin käyttötarkoituk-
siin. Varusmiesten majoitus- ja sosiaalitalat saatetaan nykyistä parempaan kuntoon. Puolustushal-
linnon asuntojen perusparantamista jatketaan henkilöstön siirtovelvollisuuden tukemiseksi.

Rationalisointi vähentää rakentamisen kokonaistarvetta ja rakentaminen voidaan keskittää kehitet-
täviin varuskuntiin. Toimenpiteet ajoittuvat pääosin vuosille 1998-2000. Valmiusyhtymien toimin-
taedellytysten parantamiseen sekä uuden kaluston varastointiin ja huoltoon liittyvä rakentaminen
ulottuu aina vuoteen 2005 saakka. Rakentamiseen ja perusparannuksiin suunnataan työllisyysvaro-
ja.

Materiaalinen kehittäminen painottuu strategisen iskun ennaltaehkäisy- ja torjuntakyvyn luomi-
seen. Materiaalihankintoihin on suunniteltu käytettäväksi hieman yli kolmannes puolustusmeno-
ista. Maavoimien valmiusyhtymät ovat tärkein kehittämiskohde. Niiden toimintaa tukevat ja koko
maavoimien suorituskykyä parantavat helikopterit suunnitellaan hankittavaksi 2000-luvun alussa.
Puolustuksen suunniteltua materiaalista kehittämistä on kuvattu liitteessä 9.

Meri- ja ilmapuolustuksen suorituskykyä parannetaan sotatekniikan kehitystä vastaavasti. Meri-
puolustuksen tiedustelu-, valvonta- ja johtamisjärjestelmähankinnoilla luodaan edellytykset asejär-
jestelmien tehokkaalle käytölle. Uusien ohjusveneiden rakentamiseen tähtäävää tutkimus- ja kehit-
tämistyötä jatketaan. Päätös alusten hankinnasta tehdään 2000-luvun alussa.

Ilmapuolustuksen materiaalisen kehittämisen painopiste on ilmapuolustusjärjestelmän saattamises-
sa uusien torjuntahävittäjien vaatimuksia vastaavaksi sekä ohjusten jatkohankinnoissa. Hawk-
harjoitushävittäjien välttämätön modifiointi on suunniteltu aloitettavaksi 2000-luvun alkaessa ja
hanke kestää koko suunnittelukauden. Kohdeilmatorjuntaohjusjärjestelmien hankinnat ajoittuvat
koko suunnittelukaudelle. Puolustusvoimien materiaalihankinnoista voidaan lähes kolmannes
suunnata kotimaahan.

Puolustusvoimien rauhan ajan toiminnasta eli koulutuksesta, valvonnasta ja valmiuden ylläpidosta
aiheutuvat menot tulevat suunnittelukaudella nousemaan yli kolmeen miljardiin markkaan vuodes-
sa. Kysymys on koko yleiseen asevelvollisuuteen perustuvan puolustusjärjestelmän toimivuuden

varmistamisesta. Puolustusvoimien teknistyminen ja uudet hankinnat, kuten maavoimien helikopteriyksiköiden käyttöönotto, lisäävät osaltaan toimintamenojen tarvetta.

Puolustusvoimien palkkamenot pyritään säilyttämään pääpiirtein nykytasolla. Määräaikaisten palvelussuhteiden käyttöönotto sekä sopimusotilaiden palkkaaminen parantavat mahdollisuuksia henkilöstövoimavarojen suuntaamiseen uusien vaatimusten mukaisesti ilman merkittäviä lisäkustannuksia.

Puolustuksen rahoitukseen vaikuttavat sekä kansantalouden että valtiontalouden kehitys. Tavoitteena on osoittaa riittävät taloudelliset edellytykset puolustusvoimien toimintaan ja kehittämiseen. Maavoimien uudistamisen jälkeen ei puolustusvoimilla ole edessä suuria perushankintoja.

Vuosien 1998 ja 1999 rahoituksen lähtökohtana ovat hallituksen budjettineuvotteluissa hyväksytyt menokehykset. Indeksimaksut otetaan huomioon lisäbudjeteista päätettäessä. Lisäksi selvitetään mahdollisuudet suunnata rahoitusta sellaisiin työllisyyttä tukeviin hankkeisiin, jotka tukevat puolustuksen rakennemuutoksen toteuttamista.

Vuosien 2000 - 2008 rahoitustarvetta on eritelty liitteessä 10. Menokehykset ja määrärahojen jakautuminen ovat suuntaa antavia. Puolustushallinto suunnittelee yksityiskohtaisen jaon materiaalihankinta- ja toimintameno määrärahojen kesken. Puolustusmenojen osuus bruttokansantuotteesta vastaa pitkän aikavälin keskiarvoa. Suunniteltu rahoitus mahdollistaa puolustuksen rakennemuutoksen hallitun läpiviennin ja puolustuskyvyn määrätietoisesti kehittämisen.

3.4 Puolustusvoimien kansainvälinen toiminta

Kansainvälinen sotilaallinen yhteistoiminta on kasvava osa Suomen turvallisuuspolitiikkaa. Osallistuminen vaativiin kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin vahvistaa sotilaallista yhteistoimintakykyä ja tukee siten Suomen oman puolustusvalmiuden kehittämistä. Lisääntyvä kansainvälinen yhteistyö edellyttää henkilöstön koulutusta kaikilla tasoilla, organisaatioiden ja toimintatapojen kehittämistä sekä tarvittavien määrärahojen varaamista.

Kriisinhallintavalmiuksien kehittäminen muiden pohjoismaiden ja erityisesti Ruotsin kanssa on Suomen kansainvälisen sotilaallisen yhteistyön painopistealue. Bosniasta saadut kokemukset antavat hyvät perusteet jatkaa yhteispohjoismaista suunnittelua ja valmisteluja tulevien kriisinhallintaoperaatioiden varalta. Tavoitteeksi voidaan asettaa, että Pohjoismaat voisivat tarvittaessa nopeasti koota koulutukseltaan, varustukseltaan ja johtamisjärjestelyiltään mahdollisimman yhteistoimintakykyisen pohjoismaisen valmiusjoukon, joka voidaan lähettää YK:n tai ETYJin toimeksiannosta käynnistettäviin kriisinhallintaoperaatioihin. Toimintavalmiuden ylläpitämiseksi valmiusjoukon johto-osien ja yksiköiden tulisi voida säännöllisesti harjoitella yhdessä.

Suomen sotilaallinen tuki Baltian maille on ensisijaisesti asiantuntija-apua, jonka päämääränä on edistää erityisesti Viron itsenäisen puolustusjärjestelmän luomista. Suomi tukee myös Baltian maiden kriisinhallintavalmiuksien kehittämistä.

Venäjän asevoimien kanssa kehitetään luottamusta ja avoimuutta lisäävää yhteistoimintaa ETYJin ja rauhankumppanuuden periaatteiden mukaisesti. Perinteisten toimintamuotojen rinnalle pyritään löytämään uusia hankkeita. Esimerkiksi puolustusmateriaalialalla etsitään mahdollisuuksia yhteisiin kehittämishankkeisiin.

Suomen sotilasedustusta WEU:ssa ja NATO:n rauhankumppanuustoimintaa suunnittelevissa elimissä lisätään, mikä mahdollistaa osallistumisen kriisinhallintaoperaatioiden suunnitteluun ja johtamiseen. Samalla parannetaan valmiutta lähettää joukkoja ja henkilöstöä monikansallisiin kriisinhallintatehtäviin.

Nykyisestä YK-koulutuskeskuksesta kehitetään kansainvälisen toiminnan keskus, joka toimeenpääsee Suomen osallistumisen rauhanturvaoperaatioihin ja kansainväliseen harjoitustoimintaan. YK-koulutuskeskuksen muuntaminen kansainvälisen toiminnan keskuksiksi tukee myös kriisinhallinnan siviilivalmiuksien kehittämistä. Keskuksen tehtäviä ovat henkilöstön ja joukkojen valintaan liittyvät rutiinit, ulkomaille lähetettävien joukkojen täydennyskoulutus sekä rauhanturvaamiseen liittyvien kurssien järjestäminen. Rauhanturvaamiseen ja kriisinhallintaan tarkoitettujen joukkojen peruskoulutus annetaan pääosin Porin Prikaatissa.

Porin Prikaatin kehittäminen valmiusyhtymäksi palvelee sekä kansallisen puolustuksen että kansainvälisen kriisinhallinnan tarpeita. Prikaatin varustaminen nykyaikaisella materiaalilla oman maan puolustuksen tarpeita varten edistää samalla joukon toimintakykyä ja yhteensopivuutta monikansallisissa tehtävissä. Kansainvälisten valmiuksien lisäämisestä ei aiheudu tällöin suuria lisäkustannuksia.

Yhtymärakenne luo mahdollisuudet muodostaa kriisinhallintajoukon kokoonpano kulloisenkin operaation vaatimusten mukaan. Vuoteen 2000 mennessä kansainväliseen valmiusjoukkoon on koulutettu jo kaksi jääkäripataljoonaa, panssaritiedustelukomppania sekä prikaatin esikunta. Lisäksi on tarpeen suunnitella, miten helikopteri-, pelastus-, raivaus- ja lääkintäyksiköitä liitetään osaksi valmiusjoukkovalikoimaa.

Meri- ja ilmavoimien mahdollisuudet osallistua kriisinhallintatehtäviin tulee selvittää. Merivoimilla on aluskalustoa, jota voidaan käyttää ainakin humanitaarisiin ja pelastustehtäviin sekä rajoitetusti miinantorjuntaoperaatioihin.

Kansainvälisen toiminnan kehittäminen asetettujen tavoitteiden mukaisesti on mahdollista vajaan 120 miljoonan markan vuosittaisella rahoituksella. Summa sisältää 60 miljoonaa markkaa kansainvälisen keskuksen toimintaan ja noin 55 miljoonaa markkaa kriisinhallintatehtäviin suunniteltujen joukkojen harjoitukseen kotimaassa ja ulkomailla sekä henkilöstön osallistumiseen kansainväliseen yhteistyöhön. Summaan eivät sisälly varsinaisten operaatioiden käynnistämisestä, joukkojen toimintaan panosta ja ylläpidosta aiheutuvat kustannukset.

3.5 Puolustustarviketeollisuus ja puolustusmateriaaliyhteistyö

Kotimaisen puolustustarviketeollisuuden toimintaedellytykset pyritään turvaamaan sekä riittävällä kotimaisella tilauskannalla että edistämällä alan kansainvälistä työnjakoa. Tärkein puolustusmateriaali hankitaan jo rauhan aikana tuotteiden pitkän valmistusajan ja pienen tuotantokapasiteetin takia. Kotimaahan pyritään tukeutumaan maavoimien raskaiden aseiden, ampumatarvikkeiden ja maastoajoneuvojen, merivoimien alusten ja miinojen, taistelijan varustuksen ja elektroniikan erikoistuotteiden valmistuksessa sekä johtamis- ja tietojärjestelmien ylläpidossa.

Kotimaisella tuotannolla luodaan ja ylläpidetään edellytyksiä sodanajan joukkojen varustamiselle, materiaalin kunnossapidolle sekä kulutusta vastaavalle materiaalitäydennykselle. Tuotantokyvyn turvaamiseen tähtäävien toimenpiteiden perustana on valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista. Puolustushallinto turvaa yhdessä Huoltovarmuuskeskuksen kanssa puolustustarviketuotannon kannalta kriittisten raaka-aineiden ja komponenttien saatavuuden varmuusvarastoinnilla.

Puolustusvoimat tukee keskeisen puolustustarviketeollisuuden säilymistä Suomessa puolustusmenojen puitteissa. Puolustusvoimien hankinnoilla on suoran työllistävän vaikutuksen lisäksi merkitystä teollisuusyritysten muussa tuotekehittelyssä ja korkean teknologian hyödyntämisessä.

Puolustusvoimien materiaaliset tarpeet 2000-luvulla painottuvat korkean teknologian osaamisaluille, joissa kotimaisen teollisuuden osuus riippuu sen kyvystä ja mahdollisuuksista yhteistyöhön ulkomaisten yritysten kanssa. Yhteistyömahdollisuudet ovat hyvät, kun otetaan huomioon suomalaisen teollisuuden tutkimuksen korkea taso ja erikoisosaaminen. Kansainväliseen tutkimus- ja kehitysyhteistyöhön mukaanpääsy on sekä puolustusvoimille että teollisuudelle tärkeää. Kansainvälistyminen parantaa yritysten mahdollisuuksia vientiin, jolloin puolustusvoimille tärkeää tuotantokapasiteettia kyetään säilyttämään yrityksissä nykyistä vähäisemmin tukitoimin. Suomen erityisenä tavoitteena on tukea pohjoismaisen puolustusmateriaaliyhteistyön kehittämistä ja lisäämistä.

WEAG:in (Länsi-Euroopan puolustusmateriaaliryhmä) jäsenvaltioiden tavoitteena on vahvistaa eurooppalaisen puolustusmateriaalialan teknologista perustaa. Siihen pyritään edistämällä yhteistyötä tutkimuksessa ja tuotekehityksessä sekä avaamalla kansalliset markkinat jäsenmaiden väliselle kilpailulle. Suomi ja Ruotsi ovat saamassa epävirallisen tarkkailijan aseman järjestössä. EU:ssa tutkitaan mahdollisuuksia yhteisen puolustusmateriaalipolitiikan ja asevientipolitiikan luomiseen. Myös NATO:n rauhankumppanuusohjelman puitteissa on käynnistymässä materiaaliajaa koskevaa yhteistyötä.

Kansainvälinen yhteistyö ja materiaalin yhteensopivuus parantavat Suomen edellytyksiä tuoda puolustusmateriaalia ulkomailta mahdollisessa kriisitilanteessa.

Suomi joutuu myös tulevaisuudessa hankkimaan ulkomailta merkittävän osan korkean teknologian järjestelmistä, kuten ohjukset, taistelukoneet ja helikopterit. Hankintasopimukseen pyritään liittämään vastakauppavelvoite. Ulkomaista alkuperää olevan puolustusmateriaalin osittainkin val-

mistaminen tai kokoaminen Suomessa merkitsee tietotaidon siirtoa kotimaiselle teollisuudelle sekä lisäksi Suomen huoltovarmuuden vahvistumista.

4. Yhteenveto

Suomen turvallisuuspolitiikan ja sen kehittämisen perustana on uskottava puolustus. Sotilaallinen liittoutumattomuus asettaa korkeat vaatimukset kansalliselle puolustuskyvyille. Puolustusta ja sen uskottavuutta tarkastellaan aikaisempaa laaja-alaisemmin. Sitä arvioidaan Suomen geopoliittista asemaa ja turvallisuusympäristöä vasten sekä asevoimien yleiseen kehitykseen verraten. Puolustusvoimien kansainvälinen yhteistoimintakyky ja valmius osallistua turvallisuusuhkien ennaltaehkäisyyn ja rajoittamiseen ovat uusi osa puolustuksen uskottavuutta.

Uskottava puolustuskyky vahvistaa Suomen turvallisuuspoliittista toimintavapautta - mahdollisuutta tehdä itsenäisiä valintoja ja valvoa omia etuja Euroopan turvallisuustilanteen muuttuessa. Puolustuksen pitkän aikavälin kehittämisohjelma ottaa huomioon eri turvallisuuspoliittiset toimintavaihtoehdot. Ohjelmaan sisältyvä rakennemuutos sopeuttaa Suomen puolustuksen kylmän sodan jälkeiseen tilanteeseen, vahvistaa kansallista puolustuskykyä ja valmiutta osallistua kriisien hallintaan. Ilmavoimien uusien hävittäjien käyttöönotto, maavoimien laadullinen kehittäminen sekä puolustusjärjestelmän rakenteellinen ja toiminnallinen uudistus todistavat Suomen valmiudesta ylläpitää uskottavaa itsenäistä puolustusta muuttuvassa turvallisuusympäristössä.

Puolustusvoimien rakennemuutoksessa on kyse tärkeästä ja kauaskantoisesta turvallisuuspoliittisesta päätöksestä. Valtiontalous asettaa ahtaat rajat uudistusten käytännön toteutukselle, mikä lisää puolustushallintoon ja sen henkilöstöön kohdistuvaa muospainetta. Rahoitustilanne on lähivuosina vaikea ja edellyttää puolustusmenojen uudelleen arviointia uudistusten edetessä ja taloudellisen liikkumavaran kasvaessa. Rakennemuutosta ei ole kuitenkaan perusteltua pitkittää, koska viivästys vain lisää puolustushallinnon henkilöstössä epävarmuutta tulevaisuudesta. Turvallisuusympäristön kehityksen huomioon ottava ja määrätietoisesti toteutettu puolustusuudistus kasvattaa sitä vastoin luottamusta Suomen turvallisuuspolitiikkaa kohtaan myös maan rajojen ulkopuolella. Suomen nykyinen vakaa turvallisuustilanne luo otollisen tilaisuuden puolustuksen rakennemuutokselle.

Selonteossa esitetty hallituksen puolustuspoliittinen ohjelma edellyttää sekä lainsäädännöllisiä toimenpiteitä että puolustushallinnon sisäisiä päätöksiä. Niiden valmisteluun ja toimeenpanoon voidaan ja on tarpeenkin ryhtyä nopean aikataulun mukaan. Rakennemuutos vaatii myös aluepoliittisia tukitoimia eräiden lakkautettavien varuskuntien sijoituspaikkakunnilla. Eduskunnan keskustelu ja lausunto selonteosta tulevat ohjaamaan puolustuksen kehittämisohjelman toimeenpanoa.

Puolustussuunnittelu vaatii pitkäjänteisyyttä, sillä puolustusvoimien organisaation ja joukkojen muutokset materiaalihankintoihin vievät useita vuosia. Eduskunnan vuosittain hyväksymä valtion talousarvio ei riitä antamaan taloudellisen ja pitkäjänteisen puolustussuunnittelun vaatimaa poliittista ohjausta. Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko on tässä mielessä uusi keino kehittää puolustussuunnittelua ja lisätä puolustuspoliittisen päätöksenteon parlamentaari-

suutta. Selonteko määrittää puolustuksen pitkän aikavälin kehittämistavoitteet ja antaa eduskunnalle mahdollisuuden tarkastella kokonaisuutena puolustuksen merkitystä valtakunnan turvallisuuspolitiikassa.

Selontekokäytäntöä on mahdollista kehittää siten, että valtioneuvosto antaa eduskunnalle puolustuspoliittisen selonteon vaalikausittain. Puolustuksen pitkän aikavälin suunnittelu ei välttämättä vaadi laajaa selontekoa joka neljäs vuosi. Riittävä poliittinen ohjaus voidaan turvata suppeankin selvityksen muodossa, mikäli turvallisuusympäristössä tai puolustusvoimien tarpeissa ei ole tapahtunut tai arvioida tulevan tapahtumaan suuria muutoksia. Puolustuksen rakennemuutoksen etenemistä esitetään arvioitavan tarkistusluontoisesti seuraavan kerran vuonna 2001. Puolustuksen pitkäjänteinen suunnittelu edellyttää perusteellisen selonteon laatimista viimeistään vuonna 2005.