



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012

Valtioneuvoston selonteko

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012

Valtioneuvoston selonteko

Julkaisija VALTIONEUVOSTON KANSLIA		KUVAILULEHTI 14.12.2012	
Julkaisun laji Julkaisu		Toimeksiantaja Valtioneuvoston kanslia	
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012. Valtioneuvoston selonteko Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2012. Statsrådets redogörelse			
Tiivistelmä Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2012 on jatkoa aikaisemmalle selontekokäytännölle. Selonteossa käsitellään erityisesti kokonaisuuksia, joissa on nähtävissä olennaisia, vuoden 2009 selonteon jälkeen tapahtuneita muutoksia. Selonteko, jonka tarkastelujakso ulottuu 2020-luvulle, muodostaa perustan Suomen politiikan ohjaamiselle maan etujen ja tavoitteiden edistämiseksi. Selonteossa käsitellään kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtuvia kehityskulkuja, Suomen turvallisuuspoliittisia linjauksia, puolustuksen kehittämistä sekä toimia yhteiskunnan kokonaisuusturvallisuuden varmistamiseksi. Selonteossa kuvattava toimintalinja on turvallisuuden aktiivista rakentamista sekä turvallisuushkien ennakointia ja torjumista. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tärkeimmät tehtävät ovat itsenäisyyden, alueellisen koskemattomuuden ja perusarvojen turvaaminen, väestön turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yhteiskunnan toimivuuden ylläpitäminen.			
Avainsanat selonteko, turvallisuuspolitiikka, puolustuspolitiikka, ulkopoliittika, ulko- ja turvallisuuspolitiikka			
Sarjan nimi ja numero Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2012		Kieli Fi	Kokonaissivumäärä 122
ISBN (paino) 978-952-287-003-2	ISBN (PDF) 978-952-287-004-9		ISSN 1799-7828
Kustantaja Valtioneuvoston kanslia Julkaisu PDF:nä: www.vnk.fi/julkaisut Lisätietoja: julkaisut@vnk.fi		Julkaisun jakelu ja välitys –	
Taitto Valtioneuvoston kanslia, Anja Järvinen	Luottamuksellisuus Julkinen		Painopaikka Edita Prima, 2013

Utgivare
STATSRÅDETS KANSLI

PRESENTATIONSBLAD
20.12.2012

Typ av publikation
Publikation

Uppdragsgivare
Statsrådets kansli

Publikationens namn

Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2012. Statsrådets redogörelse

Referat

Statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse 2012 är en fortsättning på tidigare redogörelsepraxis. I redogörelsen behandlas i synnerhet ämnesshelheter där man kan märka väsentliga förändringar efter 2009 års redogörelse.

Redogörelsen, vars granskningsperiod sträcker sig till 2020-talet, utgör grunden för styrningen av den finländska politiken i syfte att främja landets intressen och målsättningar. I redogörelsen behandlas utvecklingsgången i den internationella omvärlden, Finlands säkerhetspolitiska riktlinjer, utvecklandet av försvaret samt åtgärder för säkerställande av den övergripande säkerheten i samhället.

Den handlingslinje som beskrivs i redogörelsen innefattar ett aktivt säkerhetsbyggande och åtgärder för att förutse och avvärja säkerhetshot. Till de viktigaste syftena för Finlands säkerhets- och försvarspolitik hör att trygga självständigheten, den territoriella integriteten och de grundläggande värderingarna, att främja befolkningens säkerhet och välfärd samt att upprätthålla ett fungerande samhälle.

Nyckelord

redogörelse, säkerhetspolitik, försvarspolitik, utrikespolitik, utrikes- och säkerhetspolitik

Seriens namn och nummer

Statsrådets kanslis publikationsserie 5/2012

Språk

Fi

Sidantal

122

ISBN (tryck)

978-952-287-003-2

ISBN (PDF)

978-952-287-004-9

ISSN

1799-7828

Förläggare

Statsrådets kansli

Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut

Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi

Distribution och försäljning

–

Layout

Statsrådets kansli, Anja Järvinen

Sekretessgrad

Offentlig

Tryckort

Edita Prima, 2013

SISÄLLYS

ESIPUHE	9
TIIVISTELMÄ	10
Toimintaympäristö ja sen muutosten vaikutus	10
Puolustuksen kehittäminen	14
TURVALLISUUSPOLIITTINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ	
1 Turvallisuus globaalissa muutoksessa	17
1.1 Keskinäisriippuvuus ja turvallisuuden jakamattomuus	17
Globaalit kehityskulut.....	17
Globaalihallinnan tarve	19
Kansainväliset valtasuhteet	20
Vastuunkanto globaaleissa kysymyksissä	22
Laaja-alaisten turvallisuuskysymysten merkitys.....	23
1.2 Keskeisten toimijoiden asema globaalissa muutoksessa	27
Euroopan unionin rooli globaalitoimijana	27
Yhdysvallat suuntaa painopistettä Aasiaan	29
Kiinan globaali vaikutusvalta kasvaa	30
Venäjän laaja-alaiset intressit.....	32
Venäjän kehitys.....	34
Yhdistyneet kansakunnat ja uudet ryhmittymät	35
1.3 Sotilaalliset voimavarat ja asevalvonta.....	38
Sodankäynnin luonteen muuttuminen.....	38
Asevoimien kehitys	40
Kansainvälisen puolustusyhteistyön kehittäminen.....	42
Joukkotuhoaseet ja asevalvonta	46
1.4 Kansainvälinen kriisinhallinta	51
Kriisinhallinnan toimijat.....	51
Kriisinhallinnan toimintaympäristöt.....	53
2 Euroopan turvallisuuden kehitys ja keskeiset toimijat	56
2.1 Euroopan turvallisuuden yleiskehitys	56
2.2 Euroopan unionin nykytila ja vaikutus naapurustoon	57
2.3 Pohjois-Atlantin liitto (Nato).....	59
Naton sisäinen kehitys.....	59
Kumppanuuspolitiikan muutos	61
Nato ja Venäjä	61
2.4 Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ja Euroopan neuvosto.....	63

3	Turvallisuuskehitys Suomen lähialueilla.....	64
3.1	Yhteistyö laajan turvallisuuden vahvistamiseksi	64
	Lähialueet.....	64
	Arktinen alue	65
3.2	Pohjoismaiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ja sitä koskeva yhteistyö ..	68
3.3	Baltian maiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikka	73
3.4	Venäjän turvallisuus- ja puolustuspolitiikka lähialueilla	73

TURVALLISUUS- JA PUOLUSTUSPOLIITTINEN LINJAUS

4	Turvallisuuspoliittiset linjaukset	75
4.1	Lähtökohdat ja avainlinjaukset.....	75
	Lähtökohdat	75
	Avainlinjaukset.....	76
4.2	Suomi EU-jäsenenä sekä yhteistyö Naton kanssa.....	78
	Euroopan unionin turvallisuutta vahvistavan roolin tukeminen	78
	Yhteistyö Naton kanssa.....	79
4.3	Muut keskeiset toimijat	79
4.4	Toiminta globaalien turvallisuuden edistämiseksi	80
	Monenkeskisen järjestelmän tukeminen.....	80
	Laajan keinovalikoiman käyttäminen	81
	Osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan	82
	Kansainvälisen puolustusyhteistyön kehittäminen.....	84
	Asevalvonta	85
4.5	Turvallisuuden edistäminen lähialueilla	86
4.6	Turvallisuuspoliittinen solidaarisuus	87
	Lissabonin sopimuksen yhteisvastuulauseke (terrori-iskut, suuronnettomuudet)	87
	Lissabonin sopimuksen yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevat erityismääräykset; keskinäistä avunantoa koskeva velvoite (aseellinen hyökkäys)	88
4.7	Yhteiskunnan toiminnan turvaaminen – kokonaisturvallisuus	90
4.8	Kokonaisturvallisuuden toimeenpanon kehittämisen linjaukset.....	91
	Euroopan unionin keskeinen rooli yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden varmistamisessa	92
	Kansainvälisen yhteistoiminnan hyödyntäminen	92
	Turvallisuusosaamisen kehittäminen.....	93
	Tilannekuvajärjestelmän ja viestinnän kehittäminen	93
	Harjoitustoiminnan systematisointi	94
	Kuntien ja alueiden turvallisuuden edistäminen	94
	Huoltovarmuus ja jatkuvuuden hallinta.....	95
	Kansallinen kyberturvallisuus	96
	Turvallisuusviranomaisen toimintakyvyn varmistaminen	97

5	Suomen puolustuksen kehittäminen	97
5.1	Puolustuspoliittiset linjaukset.....	97
5.2	Puolustusjärjestelmän käyttö ja kehittäminen	100
5.3	Puolustusvoimauudistus ja puolustusvoimien rauhan ajan organisaatio 2015	105
5.4	Puolustuskyvyn rakentaminen ja ylläpito.....	107
	Henkilöstö ja osaaminen	107
	Materiaali	109
	Infrastruktuuri ja ympäristö	110
5.5	Puolustuskyvyn kehittämisen voimavarat	111

TIETOLAATIKOT:

Ilmastonmuutos ja sen vaikutus turvallisuuteen	19
BKT:n kehitys 2000–2011, ennuste 2012–2017	21
Suojeluvastuu.....	38
Venäjän, Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusbudjettien kehitys 2000–2013	42
Monikansallinen yhteistyö suorituskykyjen kehittämiseksi; EU:n suorituskykyjen yhteis- käyttö ja jakaminen (Pooling & Sharing) ja Naton älykäs puolustus (Smart Defence)	45
Keskeisten ydinasevaltojen ydinaseistus	50
EU:n asekauppasäännöt ja YK:n asekauppasopimusneuvottelut	51
Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan.....	55
Naton ohjuspuolustusjärjestelmä.....	62
Arktinen neuvosto, Barentsin euroarkkinen neuvosto ja Itämeren valtioiden neuvosto....	67
Stoltenbergin (2009) raportin ehdotukset pohjoismaisen yhteistyön lisäämiseksi	68
Pohjoismainen puolustusyhteistyö, Nordefco.....	70
Suomen, Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Viron puolustusbudjetit 2000–2013.....	72
EU:n yhteisvastuulauseke.....	89
EU:n keskinäistä avunantoa koskeva velvoite	89
Huoltovarmuus.....	96
Miten puolustusjärjestelmällä vastataan toimintaympäristön vaatimuksiin?	101
Puolustusvoimien keskeisiä sodan ajan joukkoja	105
Puolustusvoimauudistus	107
Maailman väestön kehitys 1920–2011, ennuste 2012–2050	113
Väkivaltaisten konfliktien kehitys.....	113
Kymmenen puolustusmenoiltaan suurinta maata (2011).....	114
Siviiliviranomaisten monenvälisiä yhteistoimintajärjestelyjä Suomen lähialueella.....	115
Puolustusvoimien rauhan ajan organisaatio 2015	116

ESIPUHE

Valtioneuvoston selonteko Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta esittää hallitusohjelman edellyttämällä tavalla eduskunnalle laaja-alaiseen turvallisuuskäsitteeseen perustuvana. Selonteko muodostaa perustan Suomen politiikan ohjaamiselle ja toiminnan vahvistamiselle maan etujen ja tavoitteiden edistämiseksi muuttuvassa kansainvälisessä tilanteessa.

Selonteossa käsitellään kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia ja kehityskulkuja sekä niistä tehtäviä johtopäätöksiä, Suomen turvallisuuspoliittisia linjauksia, puolustuksen kehittämistä sekä toimia yhteiskunnan kokonaisuusturvallisuuden varmistamiseksi. Vastaavasti selonteossa käsitellään kattavaa keinovalikoimaa.

Hallituksen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko eduskunnalle on jatkoa aikaisemmalle käytännölle. Erityisesti pyritään käsittelemään aihekokonaisuuksia, joissa on tapahtunut tai on nähtävissä merkittäviä muutoksia vuoden 2009 selonteon jälkeen.

Selonteossa ei toisteta erikseen laadittujen turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa täydentävien politiikka-asiakirjojen sisältöä.

Selonteon tarkastelujakso ulottuu 2020-luvulle. Erityisesti puolustuksen kehittäminen edellyttää materiaalihankinta-, suunnittelu- ja elinkaaripäivitysten pitkäkestoisuuden vuoksi seuraavalle vuosikymmenelle ulottuvaa tarkastelua ja linjauksia.

Selontekokäytännöllä pyritään siihen, että Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta vallitsee laaja poliittinen yhteisymmärrys ja sillä on kansalaisten tuki.

TIIVISTELMÄ

Tiivistelmässä kuvataan Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan perusteita sekä nostetaan maailman muutoksesta esiin tekijöitä, jotka ovat Suomen turvallisuuspoliittisessa toimintaympäristössä erityisen merkityksellisiä ja joilla on vaikutusta Suomen keskeisiin politiikkavalintoihin.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tärkeimmät tehtävät ovat itsenäisyyden, alueellisen koskemattomuuden ja perusarvojen turvaaminen, väestön turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yhteiskunnan toimivuuden ylläpitäminen.

Suomen turvallisuuspolitiikka on sekä turvallisuuden aktiivista rakentamista että turvallisuushkien ennakointia ja torjumista. Puolustuspolitiikka tukee turvallisuuspolitiikan päämääriä. Suomen turvallisuuden takaaminen edellyttää laajan ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisen keinovalikoiman käyttämistä.

Suomen turvallisuus rakentuu hyviin kahdenvälisiin suhteisiin, vahvaan vaikuttamiseen Euroopan unionissa (EU) sekä laaja-alaiseen yhteistyöhön muiden valtioiden ja kansainvälisten toimijoiden kanssa. Suomi osallistuu kansainvälisen vastuun kantamiseen, toimintakykyisen globaalihallinnan kehittämiseen ja kansainvälisten ongelmien ratkaisemiseen.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittista toimintalinjaa luonnehtivat jatkuvuus, avoimuus ja vahva sitoutuminen eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön, joka näkyy aktiivisena osallistumisena EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen, Naton kumppanuuteen, pohjoismaiseen yhteistyöhön sekä kansainväliseen kriisinhallintaan.

Toimintaympäristö ja sen muutosten vaikutus

Globalisaation myötä valtioiden keskinäisriippuvuus, joka on pohjimmiltaan myönteinen tekijä, on kasvanut, ja talouskehityksessään onnistuneet valtiot ovat lisänneet kansainvälistä vaikutusvaltaansa. Teknologinen kehitys on mullistanut globaalin tiedonkulun ja vuoropuhelun mahdollisuudet. Keskeinen ilmiö on muiden kuin valtiollisten toimijoiden merkityksen korostuminen turvallisuusympäristön muokkaajina. Ei-valtiolliset toimijat voivat myös luoda epävakautta. Globaalitason suurimmat kehityskulut väestönkasvu ja ilmastonmuutos jatkuvat ja vaikuttavat valtioiden ja kansalaisten turvallisuuteen enenevässä määrin ja monin eri tavoin.

Turvallisuusympäristön muutoksilla on vaikutuksensa myös globaalihallintaan ja pyrkimykseen muuttaa kansainvälisen järjestelmän rakenteita. Yhteisesti hyväksyttyjen sääntöjen ja toimintatapojen merkitys kasvaa, ja Yhdistyneiden kansakuntien (YK) merkitys ainoana maailmanjärjestönä korostuu. YK:n turvallisuusneuvostolla on keskeinen asema kaikkia valtioita sitovien kansainvälisten ratkaisujen oikeuttajana.

Suomi varmistaa turvallisuutensa ja hyvinvointinsa parhaiten osallistumalla aktiivisesti globaalien, eurooppalaisten ja lähialueidensa turvallisuusrakenteiden vahvistamiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön sekä varautumalla myös vaikeasti ennakoitaviin, syntytaivoiltaan ei-kansallisiin turvallisuushaasteisiin. Suomi pyrkii siihen, että kansainvälinen yhteistyö perustuu avoimuuteen sekä ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion edistämiseen sekä kansainvälisen oikeuden noudattamiseen.

Globaaleissa voimasuhteissa viime vuosina tapahtuneet muutokset johtuvat ensisijaisesti maiden talouskehityksien eroista. Erityisesti Kiina on ollut ylivoimainen menestyjä, kun samanaikaisesti läntiset taloudet ovat kärsineet heikosta kasvusta. Tämä ei ole muuttanut Yhdysvaltojen asemaa maailman vaikutusvaltaisimpana maana.

Suomi korostaa Euroopan unionin yhtenäisyyden ja laaja-alaisen politiikan merkitystä sen suhteissa strategisiin kumppaneihinsa, kuten Kiinaan, Yhdysvaltoihin ja Venäjään. Samalla Suomi vaalii jatkossakin kahdenvälisiä suhteitaan maailmanpolitiikan ja -talouden keskeisiin maihin.

Yhdysvallat suuntaa kansainvälisen politiikkansa painopistettä Aasiaan, mutta säilyy vahvana toimijana Euroopassa. Suomi pyrkii laaja-alaiseen kahdenväliseen yhteistyöhön Yhdysvaltojen kanssa.

Venäjä on Suomen suurin kauppakumppani, mutta naapuruuden merkitys on paljon taloussuhteita isompi. Laaja-alaiset suhteet kattavat aktiivisen poliittisen dialogin, viranomaisyhteistyön ja kansalaistason lisääntyvän vuorovaikutuksen. Venäjän ulko- ja turvallisuuspoliittinen linja ja yhteiskunnallinen kehitys sekä sotilaallisen suurvallan asevoimien tila ja kehitysnäkymät ovat luonnollisesti Suomea kiinnostavia asioita. Suomen etujen mukaista on Venäjän kasvava integroituminen yleiseurooppalaiseen kehitykseen, kansainväliseen yhteistyöhön ja maailmantalouden rakenteisiin. Suomi pitää EU:n ja Venäjän yhteistyön kehittymistä myös ulko- ja turvallisuuspolitiikassa tärkeänä tavoitteena.

Euroopan unioni on Suomelle perustavanlaatuinen arvovalinta, jolla on myös vahva turvallisuuspoliittinen ulottuvuus. Suomelle on tärkeää, että unionin ase-

ma Euroopan vakauden ylläpitämisessä ja merkitys turvallisuusyhteisönä säilyvät. Unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittäminen, joiden vahvistamiseen Suomi on sitoutunut, tukevat tätä tavoitetta. Myös Lissabonin sopimukseen kuuluvat yhteisvastuulauseke ja keskinäistä avunantoa koskeva velvoite vahvistavat unionin luonnetta turvallisuusyhteisönä. Unionin laajentuminen, tehokas ja laaja-alainen naapuruuspolitiikka sekä pyrkimys Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj) kautta yhteisten arvojen vahvistamiseen edesauttavat arvo- ja turvallisuusyhteisön kehittymistä Euroopassa. Unionin kriisinhallinnan kehittäminen vahvistaa EU:n uskottavuutta globaalina toimijana. Jäsenyys unionissa on samalla keskeinen väylä kansallisesti tärkeinä pidettyjen kansainvälispoliittisten ja globaalien tavoitteiden edistämiseksi.

Unioni on merkittävä toimija useilla yhteiskunnallisen kehityksen ja kokonaisturvallisuuden kannalta keskeisillä aloilla. Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, ilmasto- ja energiapolitiikka, terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden vastainen toiminta, rajaturvallisuus, maahanmuuttopolitiikka sekä sääntöpohjaisen vapaakaupan ja kestävän kehityksen edistäminen ovat esimerkkejä EU-tason pyrkimyksistä vaikuttaa globaaliin kehitykseen ja uhkakuihin ja vahvistaa EU:n kansainvälistä vaikutusvaltaa. Aktiivinen ja johdonmukainen EU-vaikuttaminen on Suomen kansallisten etujen mukaista.

Euroopan unioni on euroalueen kriisin myötä vaikeassa tilanteessa. Unionin sisäisen yhtenäisyyden heikentymisellä, ristiriitojen lisääntymisellä tai toimintakyvyn alenemisella olisi vaikutuksensa EU:n globaaliin rooliin ja myös Suomen kansainväliseen asemaan. Suomen tavoitteena on kaikin tavoin edistää unionin kansainvälisen toimintakyvyn vahvistamista ja EU:n sisäistä yhtenäisyyttä.

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

Suomi edistää pohjoismaisen yhteistyön kehittämistä ja sen lisäämistä myös ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Tämä tukee Pohjoismaiden roolin vahvistumista kansainvälisenä toimijana sekä edistää vakautta Pohjois-Euroopassa ja pohjoisilla alueilla. Pohjoismainen puolustusyhteistyö (Nordic Defence Cooperation, Nordefco) on joustava tapa kehittää yhteistoimintakykyä ja parantaa toiminnan yhteensopivuutta ja kustannustehokkuutta. Ajatus poh-

joismaisesta yhteistyöstä Islannin ilmavalvonnassa nähdään konkreettisenä mahdollisuutena tiivistää kanssakäymistä lähitulevaisuudessa.

Pohjois-Amerikan ja Euroopan transatlanttinen suhde toteutuu ennen kaikkea talouksien linkittymisenä. Turvallisuuspolitiikassa transatlanttisen suhteen kulmakivi on Pohjois-Atlantin liitto (Nato), jolla on turvallisuutta ja vakautta edistävä vaikutus Euroopassa. Suomelle kumppanuusyhteistyö Naton kanssa on tärkeää, ja Suomi osallistuu laaja-alaiseen kumppanuuspolitiikan kehittämiseen aktiivisesti.

Kokonaisvaltainen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan (YK, EU, Nato, Etyj) on keskeinen osa Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Päätös osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon tehdään ulko- ja turvallisuuspoliittisista lähtökohdista ja kriisialueen ja operaation tarpeiden mukaisesti ottaen huomioon myös käytettävissä olevat suorituskyvyt ja taloudelliset edellytykset. Suomi osallistuu sotilaalliseen kriisinhallintaan tasolla, joka vastaa Suomen pitkäaikaista sitoutumista kansainvälisen rauhan ja vakauden ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Tämä vahvistaa Suomen asemaa ja osoittaa selkeää halua osallistua kansainväliseen vastuunkantoon.

Suomen siviilikriisinhallinnan osallistumisessa korostuvat jatkossakin korkeatasoinen poliisi-, oikeusvaltio-, rajaturvallisuus- sekä ihmisoikeus- ja tasa-arvoasiantuntemus. Myös siviilikriisinhallinnassa Suomen osallistumisen vaikuttavuutta pyritään kehittämään. Siviilikriisinhallintaoperaatioiden tavoitteena on 150 suomalaisasiantuntijan taso.

Suomi kehittää kriisinhallintavalmiuksiaan osallistumalla EU:n, YK:n sekä Naton ja sen jäsen- ja kumppanuusmaiden järjestämään monikansalliseen koulutus- ja harjoitustoimintaan. Pohjoismaista yhteistyötä kansainvälisissä kriisinhallintaoperaatioissa halutaan jatkaa ja vahvistaa edelleen.

Ydinsulkusopimuksen kaikkien osa-alueiden edistäminen ja joukkotuhoaseiden leviämisen estäminen edellyttävät kansainväliseltä yhteisöltä sitoutuneisuutta ja yhteistyörakenteita, joiden vahvistamiseen ja tehostamiseen Suomi on sitoutunut.

Keskinäisriippuvuuden lisääntyminen ja toimintaympäristön teknistyminen ovat tuoneet esiin myös yhteiskuntien uudenlaisen haavoittuvuuden. Modernit verkostoihin perustuvat yhteiskuntarakenteet ovat yhä riippuvaisempia kriittisestä infrastruktuurista, johon kuuluvat muun muassa liikenne, viestintä ja energiahuolto. Lähes kaikki yhteiskunnan kriittiset toiminnot ja palvelut perustuvat teknisten, erityisesti sähköenergian ja tietoliikenteen varassa toimivien

järjestelmien käyttöön, ja yhteiskuntaan laajasti vaikuttavien häiriöiden riski kasvaa. Tähän kokonaisturvallisuuden haasteeseen vastataan kehittämällä kokonaisvaltaista turvallisuusajattelua ja yhteistoimintaa. Se on välttämätöntä pyrittäessä takaamaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuus kaikissa olosuhteissa. Lähivuosien painopiste on tietoyhteiskunnalle välttämättömän kybertoimintaympäristön turvaamisessa.

Perinteisen sotilaallisen uhkakuvan lisäksi laaja turvallisuuskäsitys kattaa useat erilaiset kysymykset, ilmiöt ja haasteet, kuten ilmastonmuutos, energian ja vesivarojen niukkuus, väestönkasvu ja väestöliikkeet, terrorismi, tartuntataudit, järjestäytynyt rikollisuus ja sen ilmenemismuodot, kuten huume- ja ihmiskauppa, tietoturvahyökkäykset ja yhteiskunnan haavoittuvuuden lisääntyminen. Nämä vaikuttavat enenevässä määrin kansainväliseen yhteistyöhön ja myös Suomen turvallisuusympäristöön.

Globaalin, laaja-alaisen turvallisuuden edellytyksenä on kehityksen rakentuminen taloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja ekologisesti kestäväille pohjalle. Muutostekijöiden paineessa Suomen on rakennettava kansainvälistä yhteistyötä, osallistuttava lähialueidensa ja muun Euroopan turvallisuuden vahvistamiseen sekä varauduttava vastaamaan erilaisiin turvallisuushaasteisiin monilla eri tasoilla.

Suomen lähialueen osalta erityisesti arktisessa naapurustossa näkyvät ilmastonmuutoksen vaikutukset lisäävät toisaalta alueen taloudellista kiinnostavuutta ja toisaalta korostavat tarvetta kestäväen kehityksen mukaiselle toiminnalle. Alueen houkuttelevuudessa tapahtuva muutos tarkoittaa myös alueen turvallisuuspoliittisen kiinnostavuuden kasvua.

Puolustuksen kehittäminen

Suomen turvallisuusympäristö on tällä hetkellä vakaa. Turvallisuuteen vaikuttavat tekijät, kuten toimintaympäristön ennakoimattomuus ja epävarmuus, voivat aiheuttaa kielteisiä turvallisuusvaikutuksia myös Suomeen. Suomi voi joutua painostuksen tai voimankäytön kohteeksi yleiseurooppalaisessa tai alueellisessa kriisissä. Laajamittaisen sotilaallisen voimankäytön uhka on pieni, mutta sitä ei voi sulkea pois. Sotilaallista voimaa voidaan käyttää rajoitusti osana poliittista tai taloudellista painostusta. Suomen tulee jatkossakin huolehtia omasta puolustuskyvystään. Toimintaympäristön kehitys edellyttää puolustusdoktriinin sekä joukkojen käyttö- ja toimintaperiaatteiden jatkuvaa kehittämistä.

Puolustuskyvyn ylläpidon ensisijaisena päämääränä on muodostaa ennalta-ehkäisevä kynnys sotilaallisen voimankäytölle ja sillä uhkaamiselle. Sotilasliittoon kuulumattomana maana Suomi varautuu sotilaallisten uhkien torjumiseen ilman ulkopuolista tukea ja ylläpitää tämän vuoksi kaikkia puolustusjärjestelmän suorituskykyalueita. Puolustuskyky ja sen kehittäminen ovat kuitenkin yhä riippuvaisempia kansallisesta ja kansainvälisestä yhteistoiminnasta.

Sotilaallinen maanpuolustus on oleellinen osa yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta. Laaja-alaisiin turvallisuusuuhkiin varautuminen edellyttää puolustushallinnolta verkottumista yhteiskunnan ja elinkeinoelämän kanssa sekä tiivistä kansainvälistä yhteistoimintaa. Puolustusvoimien resursseja käytetään myös muiden viranomaisten tukemiseen.

Kansainvälinen puolustuspoliittinen yhteistyö ja osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan vahvistavat Suomen puolustuskykyä. Yhteistyötä voidaan tehdä usealla taholla päällekkäisyyksiä välttämällä. Aktiivinen puolustusyhteistyö parantaa ennaltaehkäisy- ja torjuntakykyä ja turvaa sotilaallisten suorituskykyjen kehittämistä. Yhteistyö edesauttaa poliittisen tuen ja sotilaallisen sekä muun avun saantia tilanteissa, jossa Suomen voimavarat osoittautuisivat riittämättömiksi. Vastavuoroisesti tämä edellyttää Suomelta valmiutta ja kykyä sotilaallisen ja muun avun antamiseen tarvittaessa. Yhteistyötä toteutetaan EU:ssa ja Naton kumppanuuden piirissä, alueellisissa ryhmissä sekä kahdenvälisesti. EU:n ja Naton rooli monikansallisissa hankkeissa on toimintaa tukeva. Konkreettinen yhteistoiminta tapahtuu halukkaiden maiden kesken eri maaryhmissä, joista Suomen kannalta keskeisin on pohjoismaisen puolustusyhteistyön järjestely Nordefco. Muita tärkeitä yhteistyötahoja Suomelle ovat pohjoisen Euroopan maat sekä Yhdysvallat. Suomi ylläpitää Yhdysvaltojen kanssa puolustuspoliittista yhteistyötä erityisesti puolustusmateriaalialalla.

Sodan ajan joukkojen määrä on vuonna 2015 noin 230 000 sotilasta. Joukkojen määrän vähenemistä pyritään kompensoimaan entistä suorituskykyisimmillä joukoilla ja asejärjestelmillä. Operatiivisten ja alueellisten joukkojen rinnalle luodaan uudeksi joukkotyyppiksi paikallisjoukot, joilla vahvennetaan paikallispuolustusta.

Sotilaallinen maanpuolustus perustuu yli hallituskausien ulottuvaan pitkäjänteiseen ja johdonmukaiseen suunnitteluun. Puolustusvoimauudistus toteutetaan vuoteen 2015 mennessä. Uudistus on edellytys puolustusvoimien toimintakyvylle ja jatkokehittämiseksi rakennettaessa 2020-luvun puolustusta. Puolustuskyvyn ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvissä poliittisissa linjauksissa on huomioitava suorituskykyjen koko elinjakso. Puolustuskyvyn ylläpidon ja

kehittämisen keskeisiin haasteisiin on varauduttava jo tällä vuosikymmenellä, ja voimavarojen suunnittelussa tarkastelu on ulotettava 2020-luvulle.

Suomi huolehtii jatkossakin omasta puolustuksestaan. Puolustusratkaisu perustuu koko maan kattavaan alueelliseen puolustusjärjestelmään, ja yleinen asevelvollisuus säilyy yhtenä puolustuksen perusratkaisuna. Suomen puolustuspoliittikan tavoitteena on Suomen turvallisuusympäristöön ja voimavaroihin suhteutetun puolustuskyvyn ylläpitäminen, puolustuksen kehittäminen osana kokonaisturvallisuutta sekä kansainvälisen puolustusyhteistyön syventäminen.

TURVALLISUUSPOLIITTINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ

1 Turvallisuus globaalissa muutoksessa

1.1 Keskinäisriippuvuus ja turvallisuuden jakamattomuus

Globaalit kehityskulut

Suomen, kuten muidenkin maiden, kehitys on yhä voimakkaammin kytkeytynyt globalisaatioon ja kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Samalla turvallisuuteen liittyvät haasteet ja rajat ylittävät uhat ovat yhä moniulotteisempia, kiinteästi sidoksissa toisiinsa ja edellyttävät laajan keinovalikoiman hyödyntämistä. Turvallisuuspolitiikan toimintaympäristön arviointi ja linjausten laatiminen on perusteltua tehdä laajan turvallisuuskäsitteen pohjalta.

Kasvanut keskinäisriippuvuus vaikuttaa ihmisten ja yhteiskuntien arkipäivään lukemattomilla tavoilla. Jokainen valtio on taloudestaan, yhteiskunnallisesta kehityksestään ja turvallisuudestaan päättäessään riippuvainen muista. Tästä syystä on välttämätöntä löytää yhteisiä keinoja kestäväan kehitykseen ja turvallisuuteen kohdistuvien haasteiden saattamiseksi yhteiseen hallintaan.

Väestönkasvu ja ilmastonmuutos ovat keskeisimmät globaaliin turvallisuuteen pitkäjärteisesti vaikuttavat tekijät. Maailman väkiluku on toisen maailmansodan jälkeen kolminkertaistunut. Väestönkasvu aiheuttaa voimakkaita paineita ympäristölle, luonnonvaroille sekä taloudellisille ja yhteiskunnallisille rakenteille. Samalla maapallon väestö kaupungistuu nopeasti.

Ilmastonmuutoksen eteneminen vaikuttaa turvallisuuteen paikallisesti ja globaalisti. Luonnonkatastrofit ja ympäristön laajat vauriot heikentävät inhimillistä turvallisuutta ja aiheuttavat konflikteja. Ilmastonmuutoksen vaikutukset ulottuvat maantieteellisesti yhä laajemmalle. Arktisten jääalueiden sulaminen on merkittävä Suomen lähialueilla tapahtuva ilmiö, jolla on vaikutusta myös globaalisti.

Raaka-aineiden ja energian kysyntä kasvaa nopeasti väestönkasvun ja erityisesti kehittyvien maiden talouskasvun myötä, mutta myös vauraiden maiden edelleen lisääntyvän kulutuksen takia. Huoli energiaturvallisuudesta kasvaa. Välttämättömien hyödykkeiden muun muassa veden- ja ravinnonsaannista tulee useilla alueilla ja myös maailmanlaajuisesti yhä enemmän kilpailua.

Luonnonvarojen saatavuuden varmistaminen edellyttää sääntöpohjaisen ja avoimen yhteistyön vahvistamista.

Alueellista, valtioiden sisäistä ja valtioiden välistä eriarvoisuutta lisäävällä kehityksellä ja laajamittaisen köyhyyden jatkumisella on myös monia turvallisuutta heikentäviä vaikutuksia. Konfliktipotentiaali juontuu myös yhteiskuntien sisäisestä tilasta. Taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen epätasaisuus, sisäiset konfliktit, demokratian ja ihmisoikeuksien loukkaukset sekä oikeusvaltion toimimattomuus voivat heikentää valtioiden toimintakykyä ja legitimiisyyttä.

Kestävän kehityksen ja turvallisuuden yhteys tulee entistä ilmeisemmäksi. Tehokkaampi puuttuminen ja sopeutuminen ilmastonmuutokseen sekä ekologisen, sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen yhteen sovittaminen kestäväällä tavalla on välttämätöntä ihmiskunnan tulevaisuudelle.

Alueelliset ja paikalliset konfliktit pysyvät globaalin turvallisuuden haasteina. Konfliktien seuraukset, kuten esimerkiksi pakolaisvirrat, ulottuvat yhä useammin konfliktien välittömän ympäristön ulkopuolelle. Erityisesti hauraiden valtioiden tila voi heijastua laajemmin konflikteina ja johtaa humanitaarisiin kriiseihin. Konfliktialueet ja hauraat valtiot saattavat toimia kasvualustana ääri-
liikkeille ja terrorismille sekä järjestäytyneelle rikollisuudelle.

Äkillisesti tapahtuvat kielteiset muutokset taloudessa lisäävät yhteiskunnallista epävarmuutta ja voivat pahetessaan johtaa levottomuuksiin myös vakiintuneissa demokratioissa.

Kansallisen edun ajaminen sotilaallisen voimapolitiikan keinoin on keskinäisen riippuvuuden maailmassa aikaisempaa vaikeampaa eikä sillä voida saavuttaa samalla tavoin kestäviä tuloksia kuin ennen. Vaikka sotilaallisten voimakeinojen käyttökelpoisuus politiikan välineenä on vähentynyt, sotilaallisilla suorituskyvyillä on edelleen merkitystä erityisesti alueellisen vaikutusvallan ulottuvuutena.

Ilmastonmuutos ja sen vaikutus turvallisuuteen

Ilmastonmuutoksella on laajakantoiset ekologiset vaikutukset, jotka näkyvät myös merkittävinä inhimillisen turvallisuuden ulottuvuuksina, kuten ruokaturvan heikkenemisenä, käytettävissä olevan veden niukkuudessa, viljelykelpoisen maan vähenemisenä, energian riittämättömyytenä ja hallitsemattomien muuttoliikkeiden lisääntymisenä maiden sisällä ja valtioiden rajojen yli. Maailman väestön arvioidaan ylittävän 9 miljardin rajan vuonna 2050, mikä korostaa nykyistä tehokkaampien yhteisten hallintamekanismien ja sääntöjen tarvetta yleishyödyllisten hyödykkeiden ja luonnonvarojen hyödyntämiselle ja käytölle. Ilmastonmuutoksen vaikutukset voivat myös lisätä konflikteja.

Ilmastonmuutoksen aiheuttamia turvallisuushakia ovat muun muassa taloudelliset vahingot ja uhat kriittiselle infrastruktuurille erityisesti rannikkokaupungeissa, maa-alueiden menetykset ja rajakiistat merialueiden laajentuessa, lisääntyvät muuttovirrat pois ilmastonmuutoksen pahiten koettamilta alueilta sekä resursseista käytävät konfliktit. Ilmastonmuutoksen tuomat jännitteet ja negatiiviset vaikutukset näkyvät voimakkaimmin jo entuudestaan haurailta ja kriisiherkillä alueilla sekä poliittisesti ja taloudellisesti konflikteille alttiissa yhteiskunnissa, joilla ei ole riittävää sopeutumiskykyä. Ennaltavaraautumisella voidaan huomattavasti vähentää erityisesti luonnononnettomuuksien aiheuttamia inhimillisiä ja taloudellisia menetyksiä.

Esimerkiksi Sudanin Darfurin konfliktin taustalla on kiistaa laidunmaista ja viljelykelpoisesta maasta paimentolaisten ja perinteistä maataloutta harjoittavien kansanryhmien välillä. Lähi-idässä vesivarojen hupeneminen on omiaan kiristämään jo ennestään alueen maiden tulehuneita suhteita. Arktisen alueen luonnonvarojen, kuten öljyn, maakaasun ja harvinaisten maametallien, hyödyntäminen helpottuu ilmastonmuutoksen myötä, ja tämä voi aiheuttaa kilpailua teollistuneidenkin maiden välillä. Samalla kansainvälisten sopimusjärjestelyjen ja kansainvälisen oikeuden merkitys korostuu.

Tietolaatikko: Maailman väestön kehitys 1920–2011; ennuste 2012–2050, sivu 113

Tietolaatikko: Väkilvaltaisten konfliktien kehitys, sivu 113

Globaalihalinnan tarve

Kasvanut keskinäisriippuvuus ja globalisaatio, jotka ovat monessa mielessä erittäin myönteisiä ilmiöitä, asettavat ennen kokemattomia haasteita sille, miten ihmisyyhteisöt, valtiot ja kansakunnat järjestävät keskinäiset suhteensa ja sopeutuvat kestävän kehityksen asettamiin vaatimuksiin. Turvallisuuden ylläpitäminen ja kehittäminen globalisoituneessa, keskinäisriippuvuuden toimintaympäristössä edellyttävät yhä enemmän kansainvälistä yhteistyötä, uskottavia kansainvälisiä instituutioita sekä aktiivista ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa.

Kansainvälisen järjestyksen perustana toimivat jatkossakin toisen maailmansodan jälkeen syntyneet rakenteet yhteisine normeineen ja instituutioineen. Ei-valtiolliset toimijat, kuten kansalaisjärjestöt, erilaiset verkostot, yritykset ja sosiaalinen media, toimivat kuitenkin enenevässä määrin muutosten ajajina

ja globaalin yhteistyön uudistajina. Ne voivat yhä useammin haastaa tai täydentää valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen toimintatapoja konflikteissa ja niiden ratkaisemisessa.

Globalisoituneessa maailmassa kansainvälisen järjestelmän toimivuus on valtioiden yhteisen edun mukaista. Tämä parantaa yhteistyön edellytyksiä. Globaalihallinnan rakenteiden ja välineistön kehittämistarve korostuu, koska olemassa olevat instituutiot ja niiden toimintaperiaatteet eivät täysin vastaa toimintaympäristössä ja valtasuhteissa tapahtuneita muutoksia. Tämä on näkynyt esimerkiksi ilmastonmuutosta koskevissa multilateraalisissa neuvotteiluissa. Globalisaatio ja keskinäisriippuvuus myös lisäävät haavoittuvaisuutta, koska ongelmien vaikutus leviää nopeasti ja laajalle.

Kansainväliset valtasuhteet

Muutokset taloudellisissa voimasuhteissa heijastuvat kansainvälisiin valtasuhteisiin. Nousevat talousmahdit, erityisesti Kiina, lisäävät voimakkaan talouskasvunsa voimin myös poliittista vaikutusvaltaansa. Yhdysvallat on menettänyt suhteellista asemaansa, vaikka se säilyy vaikutusvaltaisimpana maana maailmanpolitiikassa. Myös muiden vakiintuneiden länsivaltojen, erityisesti talous- ja velkakriisiin joutuneen EU:n, vaikutusvalta on heikentynyt suhteessa nopean talouskasvun maihin. Länsimaat ovat velkaantuneet ja jäämässä matalan kasvun uralle. Voimasuhteiden muutos jatkuu, joskin nousevien talouksien kasvu hidastuu tulevina vuosina ja niiden yhteiskunnalliset uudistustarpeet kasvavat.

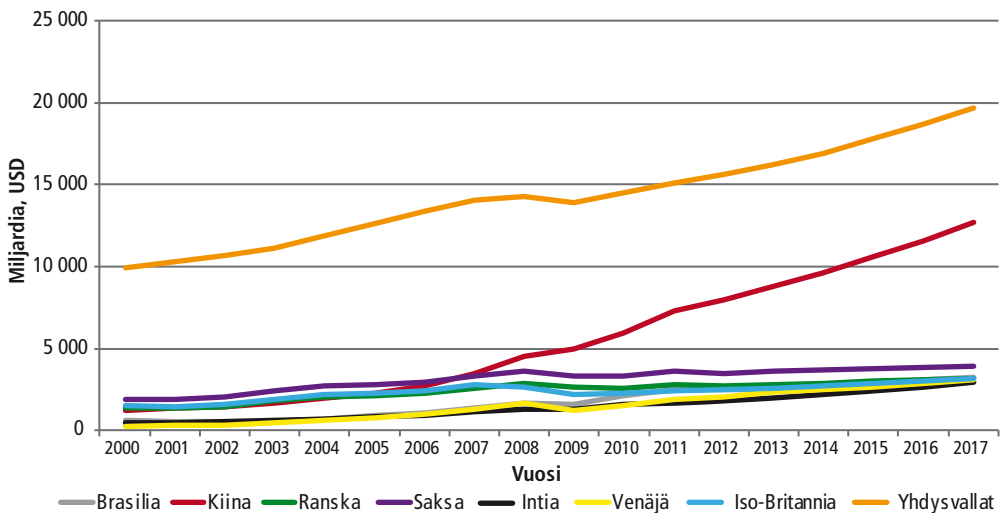
Suurten nousevien maiden vaikutusvallan lisääntymisen ohella monet muut valtiot, kuten Indonesia ja Turkki, ovat vahvistaneet poliittista ja taloudellista rooliaan alueellisesti mutta myös globaalilla tasolla. Lisäksi erilaiset alueelliset ryhmittymät ja järjestöt, kuten esimerkiksi Afrikan unioni (African Union, AU) ja Länsi-Afrikan maiden talousyhteisö (Economic Community of West African States, ECOWAS) ovat vahvistuneet.

Globalisaatiokehitys on liittänyt lähes kaikki maat maailmanmarkkinoiden piiriin. Suurten kehittyvien maiden Kiinan, Intian ja Brasilian integroituminen maailmantalouteen on merkinnyt suurta mullistusta. Globalisaatio on tehnyt mahdolliseksi pitkään jatkuneen nopean talouskasvun, mikä on siirtämässä tuotannon painopistettä vähitellen Euroopan ja Yhdysvaltojen ulkopuolelle. Viime vuosina Aasian nousevat taloudet ovat vastanneet valtaosasta maailman talouskasvua. Myös eteläisten maiden väliset taloussuhteet ovat lisääntyneet ja globaali taloudellinen vuorovaikutus ja investoinnit ovat kokonaisuudessaan merkittävästi kasvaneet.

Talouden merkitys valtasuhteissa on kasvanut keskinäisriippuvuuden ja pitkityneiden talouden tasapainottomuuksien myötä. Kasvupotentiaalin ehtymisen taustalla on sisäisiä tekijöitä, kuten hidastunut väestönkasvu ja ikääntyminen. Valtioiden velkaantumisen pysäyttämiseksi joudutaan tekemään yhteiskunnallisesti vaikeita ratkaisuja. Samalla talouden ja yhteiskunnan uudistumiskyvyn varmistaminen ja sukupolvien tasa-arvon ylläpitäminen ovat keskeisiä haasteita. On tärkeää kehittää bruttokansantuotteen (BKT) rinnalle monipuolisia indikaattoreita, joilla mitataan myös hyvinvointia. Krooniset rahoitusvajeet ja velkaantuminen ovat lisänneet maiden haavoittuvuutta. Talouskasvun ylläpitäminen edellyttää jatkuvaa uusien teknologioiden läpimurtoa.

Talous- ja rahapolitiikalla on tärkeä rooli valtasuhteissa, kuten esimerkiksi Yhdysvaltojen ja Kiinan välisessä suhteessa. Yhdysvaltojen suurimpiin velkoihin kuuluu Kiina, jonka dollarisijoitukset ovat pääosin liittovaltion arvopapereissa. Yhdysvallat on vaatinut Kiinaa revalvoimaan valuuttansa ja tasapainottamaan vaihtotaseensa. Kiina on puolestaan arvostellut Yhdysvaltoja sen raha- ja finanssipolitiikasta ja toivonut vakautta lisääviä ratkaisuja.

BKT:n kehitys 2000–2011, ennuste 2012–2017



Lähde: IMF, World Economic Outlook Database, April 2012

Vastuunkanto globaaleissa kysymyksissä

Voimasuhteiden muutoksista huolimatta länsimaat käyttävät edelleen eniten valtaa ja kantavat sen mukaisesti käytännössä päävastuun kansainvälisistä pyrkimyksistä vastata globaaleihin ja rajat ylittäviin ongelmiin, turvallisuus-haasteisiin ja kehityksen esteisiin. Pidemmällä aikavälillä keskeisiä kysymyksiä ovat, miten nousevat valtat voivat ottaa enemmän vastuuta globaalien ongelmien ratkaisemisesta sekä miten nousevien valtojen keskinäiset suhteet ja suhteet vakiintuneisiin demokratioihin kehittyvät kansainvälisen rakennemuutoksen oloissa.

Vallan siirtymä on myös heijastunut kansainvälisissä järjestöissä, kuten YK:ssa, Maailmanpankissa (World Bank) ja Kansainvälisessä valuuttarahastossa (International Monetary Fund, IMF), sekä vaikuttanut niiden asemaan globaalihallinnassa. Kansainvälisen järjestyksen perustana toimivat kuitenkin jatkossakin toisen maailmansodan jälkeen syntyneet rakenteet yhteisine normeineen ja instituutioineen. Päätöksentekojärjestelmiin kohdistuu muutostarpeita muuttuvien valtasuhteiden johdosta, mutta esimerkiksi YK:ssa tämä ei ole edennyt riittävästi.

Maailmantalouden epävarmat näkymät aiheuttavat monella tasolla epäluottamusta, joka voi heijastua myös lisääntyvänä protektionismina ja kansallismielisyyden nousuna. Avoimen, sääntöpohjaisen ja yhteistyöhakuisen kansainvälisen järjestyksen ylläpito ja kehittäminen joutuvat samalla paineen alaisiksi. Myös nousevat valtiot ovat tukeutuneet nykyiseen sääntöpohjaiseen kansainväliseen järjestelmään, joka on mahdollistanut niiden taloudellisen kasvun, eivätkä ne esitä sille vaihtoehtoja.

Sääntöpohjaisen ja yhteistyöhakuisen kansainvälisen järjestyksen perustana ovat kansainvälisen oikeuden kunnioittaminen ja demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien turvaaminen, jotka ovat EU:n ja demokratiaan sitoutuneiden valtioiden keskeisiä arvoja. Läntisten demokratioiden yleinen vetovoima on perustunut näihin arvoihin, kuten äskettäin niin kutsuttu arabikevät on osoittanut. Länsimaisiksikin kutsutut arvot ovat YK:n hyväksymiä universaaleja arvoja ja kansainvälisiin sopimuksiin pohjautuvia normeja.

On ilmeistä, että nousevilla valtioilla on myös keskenään eriäviä käsityksiä arvoista ja periaatteista, joille kansainvälisen yhteistyön tulisi rakentua. Erityisen keskeisellä sijalla ovat valtioiden itsemääräämisoikeus ja suhtautuminen kansainvälisen yhteisön väliintuloihin ja pakotteiden käyttöön. Brasilian, Intian, Etelä-Afrikan ja muiden nousevien demokraattisten valtioiden lähtökohta voi muodostua erilaiseksi kuin monien muiden nousevien valtioiden. Erilaiset arvot

voivat johtaa kansainvälisen järjestelmän muutospaineisiin ja kyvyttömyyteen toimia konfliktitilanteessa.

Laaja-alaisten turvallisuuskysymysten merkitys

Maailmanlaajuisen keskinäisriippuvuuden kasvun myötä valtioiden ulkoinen ja sisäinen turvallisuus kuuluvat yhä tiiviimmin yhteen. Yhteiskuntien uhkien torjuminen ja niihin varautuminen edellyttävät sekä siviili- että sotilaallisia voimavaroja. Rajat ylittävien uhkien, muun muassa järjestäytyneen rikollisuuden, terrorismin, huume- ja ihmiskaupan, tartuntatautien, ympäristöuhkien, energiakatkojen ja tietoverkkohyökkäyksien, merkitys korostuu. Valtioiden varautuminen häiriötilanteisiin tapahtuu yhä enemmän kansainvälisessä yhteistyössä.

Talouskehityksen epävarmuus jatkuu. Samalla elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan roolit vahvistuvat yhteiskuntien elintärkeiden toimintojen alueella. Muutos nopeutuu, kun julkista sektoria sopeutetaan talouden tasapainottamiseen. Pitkät, jopa maailmanlaajuiset arvoketjut ja yritysten kansainvälistyminen vähentävät kansallisten viranomaisten edellytyksiä säädellä, ohjata ja valvoa yritysten toimia.

Modernit verkostoihin perustuvat yhteiskuntarakenteet ovat yhä riippuvaisempia kriittisestä infrastruktuurista, johon kuuluvat muun muassa liikenne, viestintä ja energiahuolto. Samaan aikaan tämän infrastruktuurin haavoittuvuus lisääntyy. Käytännössä lähes kaikki yhteiskunnan kriittiset toiminnot ja palvelut perustuvat teknisten, erityisesti sähköenergian ja tietoliikenteen varassa toimivien järjestelmien käyttöön. Langattoman tiedonsiirron yleistessä ja järjestelmien verkottuessa yhteiskuntaan laajasti vaikuttavien häiriöiden riski muodostuu yhä vakavammaksi.

Teknologian kehittymisen myötä myös muiden kuin valtiollisten toimijoiden vahingolliset vaikuttamiskeinot kasvavat. Epäsymmetrisiä ja suuren tuhovoitman omaavia tapoja kehitetään teknologia- ja materiaaliylivoimaa vastaan. Epäsymmetrisiä keinoja voidaan pyrkiä kohdentamaan laajasti koko yhteiskuntaan, ei ainoastaan asevoimiin. Kemialliset, biologiset, säteily- ja ydinmateriaaliin liittyvät uhat (Chemical, Biological, Radiological and Nuclear, CBRN), terrorismi ja kyberhyökkäykset voivat aiheuttaa nopeasti eteneviä, vakavia kriisejä, ja niiden ehkäisy ja torjunta edellyttävät laaja-alaista varautumista.

Globaalien yhteisten toimintaympäristöjen (valtamerten, ilmakehän, avaruuden sekä ihmisen luoman kybertilan) vapaan ja luotettavan käytön turvaaminen on entistä tärkeämpi kysymys, joka korostaa kansainvälisen sääntelyn tärkeyttä.

YK:n merioikeusyleissopimus (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) muodostaa kokonaisvaltaisen perustan kaikelle kansainväliselle merten käytön ja suojelun sääntelylle. Sen keskeinen asema korostuu muun muassa arktisella alueella.

Erityisesti kybertilan häiriöt ovat kriittinen uhkatekijä. Kyberuhkaa aiheuttavat tietoverkkojen sisäiset heikkoudet sekä vahinkoa aiheuttavat tai laittomasti tietoa hankkivat ulkoiset toimijat. Laajat tietoverkot ovat alttiita tahattomillekin toimintahäiriöille. Vahinkoa aiheuttavien valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden erottaminen ja uhkien alkuperän selvittäminen vaikeutuvat.

Kyberturvallisuuden kysymykset aiheuttavat ristiriitoja ja jakolinjoja kansainvälisen yhteisön sisällä. Niiden taustalla on taloudellisia ja turvallisuusintressejä sekä eriäviä käsityksiä ihmisoikeuksista ja valtioiden roolin suhteesta yksilöiden vapauteen. Yhteistyötä on vireillä muun muassa EU:ssa, Natossa, Etyjissä ja YK:ssa sekä erilaisten maaryhmien kesken. Useat valtiot kehittävät kykyjään suojautua uhkilta ja kohdistaa kyberhyökkäysään erilaisia vastatoimia. Kyberkysymykset ovat keskeisessä asemassa sotilaallisen turvallisuuden ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta.

Kybertoimintaympäristössä on siirrytty uuteen aikakauteen, jossa haittaohjelmien avulla teollisuusautomaation ja ohjelmoitavan logiikan kautta kyetään vaikuttamaan kaikkiin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin. Maailmalla tapahtuva kehitys kybertoimintaympäristössä lisää uusien uhkien mahdollisuutta. Myös Suomi on jo joutunut sekä sisäisten että ulkoisten kyberoperaatioiden kohteeksi.

Energiaturvallisuus on kasvava haaste monilla alueilla maailmassa, mukaan lukien Euroopassa. EU tuo kuluttamastaan energiasta jo yli puolet, ja tuontien energian suhteellinen osuus kasvaa edelleen. Energian tuonti keskittyy yhä enemmän, kun Venäjä on noussut johtavaksi toimittajaksi sekä raakaöljyssä, kivihiilessä että maakaasussa. Samalla EU-alueella on tehty merkittäviä linjauksia uusiutuvien energialähteiden käytön lisäämiseksi ja energian säästämiseksi. Energiaturvallisuuden haasteeseen pyritään vastaamaan monipuolistamalla polttoaineita, hankintalähteitä ja kauttakulkureittejä samoin kuin vahvistamalla hyvää hallintotapaa, oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista ja investointeja lähdemaissa. EU toimii aktiivisesti näiden tavoitteiden edistämiseksi.

EU pyrkii vahvistamaan yhteistä energiapolitiikkaansa. Poliitikassa otetaan huomioon sisämarkkinoiden toteuttaminen sekä ympäristökysymykset. Energialähteiden valinta on jäsenvaltioiden itsensä päätettävissä tiettyjen rajoitusten puitteissa. EU:ssa olisi pyrittävä edelleen kehittämään sisäiset ja

ulkoiset ulottuvuudet huomioivaa energiapolitiikkaa sekä yhtenäisempiä energiamarkkinoita sekä kriisimekanismeja energiatoimitusten väliaikaisten keskeytysten hoitamiseksi.

Ydinvoimalaitosten turvallisuus on keskeinen kysymys kansainvälisesti ja alueellisesti. Kukin maa vastaa ydinturvallisuudesta itse, mutta kansainvälisiä sopimuksia, normeja ja standardeja kehitetään aktiivisesti etenkin Kansainvälisen atomienergiajärjestön (International Atomic Energy Agency, IAEA) puitteissa. EU on ydinen energian alalla ensimmäinen merkittävä alueellinen toimija, joka säätelee ydinturvallisuutta lainsäädännöllä.

Puhtaan veden saatavuuden tasapuolinen varmistaminen on kasvava ekologinen ja poliittinen haaste. Vesivarojen riittävyys ja heikko tila aiheuttavat paineita eri käyttömuotojen ja käyttäjien välillä sekä maiden sisällä että välillä ja voivat johtaa epävakauteen ja jopa konflikteihin. Toisaalta jaettujen vesivarojen yhteinen hallinta vahvistamalla kansainvälisiä sopimusjärjestelyjä voi auttaa lieventämään jännitteitä. Tämä koskee myös muita keskeisiä hyödykkeitä ja strategisia raaka-aineita. EU kehittää myös näissä kysymyksissä kansainvälistä yhteistyötä ja vaikuttamismahdollisuuksiaan ulkosuhdetoimintansa puitteissa.

Terrorismin uhka on ollut arkipäivää jo vuosikymmenten ajan, mutta se on ollut viimeiset 10 vuotta jatkuvassa muutoksessa. Kansainvälinen terrorismi on organisoitua ja monitahoista. Ongelmaa pahentavat muun muassa terrorismin kytkeytyminen uskonnollisiin ja muihin ääriliikkeisiin ja myös teknologisen kehityksen tuomat yhä tehokkaammat vahingoittamisen mahdollisuudet. Ääriliikkeiden vaikutus uhkaa edelleen kasvaa. Terroriteot ja väkivaltainen ekstremismi eivät aina liity ulkoisiin verkostoihin tai tekijöihin, kuten Norjan tapahtumat 2011 traagisella tavalla osoittivat.

Maailmanlaajuinen sekä varsinkin EU:n puitteissa tapahtuva toiminta ja yhteistyö terrorismin ehkäisyssä ja torjunnassa vahvistuvat edelleen. Toiminta kattaa laajasti oikeus- ja sisäasioiden alaista yhteistyötä sekä radikalisoitumisen ja terroristiryhmiin värväyksen ja terrorismin taustalla olevien tekijöiden, kuten syrjäytymisen ja eriarvoistumisen ehkäisemistä. Myös kohteiden suojelu, terroristien etsintä ja terrori-iskujen jälkivaikutusten käsittely ovat tärkeitä kysymyksiä.

Kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus, kuten huume- ja ihmiskauppa, laitton asekauppa ja rahanpesu, ovat kasvavia kansainvälisiä ongelmia. Tämä edellyttää poliisialan sekä oikeus- ja sisäasiain yhteistyön lisäämistä samalla, kun ihmisten liikkuvuus lisääntyy.

Vaaralliset tartuntataudit ovat merkittävä kansainvälinen turvallisuushaaste. Luonnollisten sekä tahallisesti levitettyjen tartuntatautien torjunta vaatii niin siviili- kuin sotilasviranomaisien tiivistä yhteistyötä ja varautumista.

Merkittäviä kysymyksiä ovat myös rajaturvallisuuden, muuttoliikkeiden hallinnan sekä kansainvälisen pelastuspalveluyhteistyön toimivuuden varmistaminen.

Johtopäätökset

Suomi on yhä riippuvaisempi kansainvälisestä hyvinvoinnista, vakaudesta ja turvallisuudesta, ja Suomen turvallisuushaasteet syntyvät laajemmasta kansainvälisestä asetelmasta. Suomeen ei tässä suhteessa kohdistu erityisiä tai välittömiä turvallisuushaasteita, mutta toimintaympäristön ennakoimattomuus ja epävarmuus voivat aiheuttaa kielteisiä turvallisuusvaikutuksia myös Suomeen.

Kansainvälisen toimintaympäristön muutokset tuovat Suomelle ennen kaikkea taloudellisia ja poliittisia mahdollisuuksia, mutta myös haasteita esimerkiksi rajat ylittävien turvallisuushaasteiden osalta. Vahva sitoutuminen laaja-alaiseen kansainväliseen yhteistyöhön on Suomen edun mukaista. Myös globaali keskinäisriippuvuus korostaa monenkeskisen yhteistyön merkitystä.

Euroopan unionin vaikutusvallan vahvistuminen on Suomen etu. Suomen asema EU:n aktiivisena jäsenvaltiona ja kansainvälisenä toimijana on vakiintunut. Kansainvälisten valtasuhteiden muutokset vaikuttavat EU:n ja siten myös Suomen suhteelliseen asemaan.

Suomelle on tärkeää, että kansainvälinen yhteistyö rakentuu vastaisuudessaakin avoimuuteen ja universaalien arvojen ja kansainvälisen oikeuden noudattamiseen. Suomi toimii näiden periaatteiden vahvistamiseksi EU:n jäsenvaltiona ja yhteistyössä muiden demokratioiden kanssa. Nousevien valtojen merkittävämpi vastuunkantaminen kansainvälisissä kysymyksissä ja osallistuminen niiden ratkaisemiseen olisi tärkeää.

Yleismaailmallisten hyödykkeiden osalta Suomi on toiminut aktiivisesti rajavesiyhteistyön ja sitä koskevien kansainvälisten sopimusjärjestelyjen vahvistamiseksi. YK:n kestävä kehityksen Rio+20-konferenssissa Suomi ajoi globaalin vesitavoitteen asettamista. Tavoite kattaa oikeuden veteen ja sanitaatioon sekä vesitehokkuuden ja vesistöjen tilan parantamisen.

Kansainvälisen yhteistyön kehittäminen on rajat ylittävien uhkien torjumisen kannalta tärkeää. Suomi toimii ennen kaikkea EU:n kautta sekä kahdensivuisesti yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen liittyviin haasteisiin vastaamiseksi, ilmasto- ja energiapolitiikassa, terrorismin ja järjes-

täytyneen rikollisuuden vastaisissa toiminnaissa sekä rajaturvallisuuteen ja muuttoliikkeiden hallintaan liittyvissä toiminnaissa.

Vientiin tukeutuvana taloutena Suomi on riippuvainen muun muassa kansainvälisen tiedonvälityksen, kaupan ja liikenteen verkostoista. Tämä korostuu entisestään teknologisen edistyksen sekä muun taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen myötä. Suomi on yksi kehittyneimmistä tietoyhteiskunnista, jonka toiminnot ovat riippuvaisia erilaisista sähköisistä verkoista ja niiden palveluista.

Kansainvälisen terrorismin uhka Suomessa on edelleen alhainen. Terrorismiin potentiaalisesti kytköksissä olevien henkilöiden määrän kasvun ja lähialueiden lisääntyneen terroriuhan takia Suomessakin on arvioitava terrorismin uhkaa aktiivisesti ja tehtävä ennaltaehkäisevää työtä.

1.2 Keskeisten toimijoiden asema globaalissa muutoksessa

Euroopan unionin rooli globaalitoimijana

Euroopan unionissa on sisäänrakennettuna ajatus keskinäisriippuvuuden vahvistamisesta ja hyödyntämisestä sekä yhteisten sääntöjen tarpeesta. Siten on luontevaa, että EU on yksi johtavista toimijoista monissa kansainvälisissä yhteistyörakenteissa.

EU:n rooli kansainvälisen oikeusjärjestelmän vahvistamisessa, kansainvälisen talousjärjestelmän vapauden ja avoimuuden edistämisyssä sekä yhteisten sääntöjen laatimisessa ja puolustamisessa on korvaamaton.

EU on toiminut ja sen odotetaan toimivan vastuunkantajan ja aloitteentekijän roolissa sellaisten globaalien kysymysten ratkaisemisessa, kuten ilmastonmuutoksen hallitseminen, kestävä kehityksen turvaaminen, köyhyyden vähentäminen ja globaalihallinnan kehittäminen. Unionin vaikuttavuus globaalitoimijana riippuu sen kyvystä toimia tehokkaasti kansainvälisissä järjestöissä. Siksi EU:n yhtenäisyyttä kansainvälisissä järjestöissä tulisi vahvistaa.

EU on joutunut vaikeaan talouskriisiin, josta ei ole nopeaa ulospääsytietä. Kriisin ratkaiseminen, talouskasvun ja kilpailukyvyn palauttaminen, sisäisen yhtenäisyyden vahvistaminen sekä arvoyhteisön luonteen säilyttäminen ovat välttämättömiä, jotta unioni voi säilyttää uskottavuutensa ja varmistaa roolinsa globaalina toimijana sekä muiden suurten toimijoiden strategisena kumppanina. Unionin tärkeä panos ei rajoitu talouteen, ja unionin heikkeneminen rapauttaisi monenvälistä järjestelmää ja kansainvälistä yhteistyötä laajemminkin.

Unionin tulevaan kehitykseen sisältyy myös muita epävarmuustekijöitä, jotka heijastuvat sen globaaliin toimintakykyyn. Näitä ovat muun muassa kasvava paine eriytyvään integraatioon, tiettyjen jäsenmaiden viimeaikainen sisäinen kehitys, Euroopan naapuruston vakauttamiseen liittyvät haasteet ja EU:n laajentumispoliitiikan kohtaamat vaikeudet.

EU:n kansainväliseen asemaan kohdistuu sen omasta kriisistä riippumattakin paineita maailman taloudellisten, poliittisten ja arvoihin liittyvien muutosten johdosta. EU:n vaikutusvallan perimmäinen lähde on ollut sen vahva asema maailman suurimpana talousalueena. Globaalissa muutoksessa EU säilyy johtavana kauppapoliittisena toimijana ja muiden suurten toimijoiden tärkeänä kauppakumppanina.

Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen toimiva transatlanttinen kumppanuus on EU:n kansainvälisen vaikutusvallan kannalta keskeistä. EU:n ja Yhdysvaltojen talousyhteistyö muodostaa avoimen ja yhteistyöhakuisen kansainvälisen talousjärjestyksen perustan, jota tulee edelleen vahvistaa.

EU jatkaa monenkeskistä yhteistyötä muun muassa demokratian tukemisessa, ihmis- ja perusoikeuksien, tasa-arvon sekä oikeusvaltiokehityksen edistämisessä ja kriisinhallinnassa. Samalla EU rakentaa yhteistyöverkostoja ja kumppanuuksia erityisesti nousevien valtojen ja alueellisten järjestöjen kanssa.

EU:n vahvistuminen globaalina toimijana edellyttää sen monipuolisen politiikkavalikoiman tehokkaampaa käyttöä ulkosuhteissa. Ulkosuhdepoliittikaan kuuluvat muun muassa yhteinen kauppapoliittikka ja kehityspoliittikka sekä yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja sen osana yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Myös EU:n sisäiset politiikat ja niiden ulkoiset ulottuvuudet ovat tärkeitä välineitä unionin globaalissa toiminnassa esimerkiksi ympäristö- ja ilmastokysymyksissä ja kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa.

Lissabonin sopimuksen luomat rakenteet lisäävät mahdollisuuksia vahvistaa EU:n roolia sekä ulkoisen toiminnan johdonmukaisuutta, yhdenmukaisuutta ja vaikuttavuutta. Ulkosuhteille tavoitteeksi asetettu kokonaisvaltaisuus sekä ulkoisten ja sisäisten politiikkojen johdonmukaisuus ja synergia eivät ole kuitenkaan toteutuneet odotetulla tavalla. Ulkosuhdehallinnon käynnistysvaihe ja yhteisen toimintakulttuurin syntyminen ovat vielä kesken. Korkean edustajan tehtävässä on haasteena yhdistää siihen kuuluvat eri roolit.

EU-jäsenvaltioilta on puuttunut poliittista tahtoa toimia aiempaa yhtenäisemmin ja tukea korkean edustajan ja ulkosuhdehallinnon toimintaa. Eritoten suuret jäsenvaltiot eivät aina toimi unionin puitteissa, mikä heikentää unionin

yhteistä toimintakykyä. Jäsenvaltioiden ulko- ja turvallisuuspoliittiset painotuserot johtavat usein siihen, että EU:n ulkopoliittinen linja perustuu pienimmälle yhteiselle nimittäjälle pohjautuviin kompromisseihin. Tämä heikentää unionin toimintakykyä ja vähentää unionin vaikutusvaltaa. Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ei myöskään ole ollut poliittisen päätöksenteon keskiössä viime vuosina.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vaikuttavuuden parantamiseksi jäsenvaltioiden olisi kyettävä luomaan yhteinen strateginen näkemys, joka määrittää keskeiset ulkopoliittiset kysymykset, yhteiset tavoitteet ja niiden tärkeysjärjestyksen. Pitkällä aikavälillä vahvalle yhteiselle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle ei ole vaihtoehtoa, mikäli EU haluaa säilyttää kykynsä vastata globaaleihin turvallisuushaasteisiin.

Yhdysvallat suuntaa painopistettä Aasiaan

Globaalista muutoksesta huolimatta Yhdysvallat säilyy maailmanpolitiikan johtavana valtiona, ja sen merkitys globaalien ongelmien ratkaisemisessa ja haasteisiin vastaamisessa on keskeinen. Yhdysvaltojen sitoutuminen monenväliseen järjestelmään sekä kansainväliseen oikeuteen ja yhteistyöhön on tärkeää sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän toimivuuden kannalta.

Yhdysvallat on tarkistamassa turvallisuusstrategiaansa ottaen huomioon geopolitiittiset muutokset, taloustilanteen, pitkäkestoisten Irakin ja Afganistanin operaatioiden kokemukset ja terrorismin torjunnan tarpeet. Yhdysvaltojen riippuvuus kansainvälisestä järjestelmästä on yleisesti ottaen lisääntymässä energiasektoria lukuun ottamatta. Pohjois-Amerikasta on tulossa vuosikymmenen loppuun mennessä liki omavarainen fossiilisten polttoaineiden osalta. Tämä saattaa vaikuttaa siihen, miten Yhdysvallat painottaa kansainvälisiä strategisia etujaan.

Yhdysvalloissa on erilaisia näkemyksiä sen ulkopoliitiikan suunnasta. Nykyhallinnon näkemyksen mukaan ulkopoliitikassa tulee painottaa kumppanuuksia ja yhteistyötä. On myös näkemyksiä, joiden mukaan eri tilanteissa on pyrittävä johtoaseman säilyttämiseen tarpeen tullen voimapolitiittisinkin keinoin. Joidenkin mielestä Yhdysvaltojen kansainvälistä roolia on valikoiden supistettava ja voimavaroja suunnattava sisäisiin kysymyksiin.

Viime vuosina Yhdysvallat on toteuttanut kansainvälistä johtajuuttaan joustavasti rakentamalla kumppanuuksia, tarjoamalla vuoropuhelua ja sitoutumalla monenkeskiseen yhteistyöhön. Samalla Yhdysvallat on säilyttänyt sotilaallisen johtoasemansa ja toimii harkintansa mukaan myös yksipuolisesti.

Yhdysvaltojen yleinen strateginen huomio sekä taloudellinen ja sotilaallinen painopiste ovat siirtymässä Aasian ja Tyynenmeren suuntaan. Yhdysvallat varautuu ylläpitämään geopolittista läsnäoloaan ja alueella olevien liittolaistensa kanssa tehtyjä turvallisuussitoumuksia. Alueen maat toivovat Yhdysvaltojen tasapainottavan Kiinan sotilaallisen nousun vaikutusta. Myös laaja Lähi-itä koostuu Yhdysvaltojen puolustuspoliittisessa suunnittelussa.

Strateginen siirtymä ei merkitse, että Yhdysvallat olisi luopumassa sitoumuksistaan Eurooppaan tai roolistaan Euroopan turvallisuuden takaajana. Yhdysvaltojen tiiviit siteet Eurooppaan merkitsevät osallistumista myös laajempaan eurooppalaiseen turvallisuusyhteistyöhön. Nato on Yhdysvaltojen näkökulmasta keskeisin turvallisuuspoliittisen yhteistyön ja keskustelun foorumi. Naton yhteiseen puolustukseen liittyvät Yhdysvaltojen sitoumukset ja kyvyt säilyvät muuttumattomina.

Globaalien haasteiden aikakaudella EU:lta ja Yhdysvalloilta tarvitaan strategisia ja läheisinä kumppaneina yhteistyötä kestävien ratkaisujen löytämiseksi. Yhdysvallat pitää vahvaan globaaliin toimintaan kykenevää ja yhtenäistä Euroopan unionia etujensa mukaisena. Euroopan talouskriisin ratkaiseminen on keskeistä myös Yhdysvaltojen etujen kannalta. Transatlanttisen kumppanuuden tehostamiseksi Yhdysvallat pyrkii siihen, että Euroopan maat osallistuisivat enemmän kansainvälisen sotilaallisen turvallisuuden ylläpitoon ja konfliktien ratkaisemiseen. Unionissa Yhdysvaltojen toivotaan sitoutuvan vielä nykyistä vahvemmin laajan turvallisuuden ylläpitoon, kuten ilmastomuutoksen ehkäisemiseen. Talous on transatlanttisen suhteen keskiössä, sillä Euroopan ja Yhdysvaltojen taloudet ovat voimakkaasti sidoksissa toisiinsa ja alueet ovat toistensa suurimmat kauppakumppanit muodostaen jopa kolmanneksen maailmankaupan volyymistä.

Yhdysvaltojen maailmanlaajuinen sotilaallinen läsnäolo rakentuu ulkomaille sijoitettujen joukkojen ja asevoimien nopean toimintakyvyn varaan. Yhdysvalloilla on kahden- tai monenvälinen poliittis-sotilaallinen liittosuhde useimpien läntisten demokratioiden (ml. EU:n jäsenmaiden valtaenemmistö) kanssa ja erilaisia kumppanuusjärjestelyjä muidenkin demokratioiden kanssa. Yhdysvallat katsoo demokraattisten maiden muodostavan yhteisen arvopohjansa ansiosta avoimen ja yhteistyöhakuisen kansainvälisen järjestyksen ytimen.

Kiinan globaali vaikutusvalta kasvaa

Kiina on noussut talouden avautumisen ja huomattavan talouskasvun ansiosta maailman toiseksi suurimmaksi taloudeksi. Se on onnistunut nostamaan köyhyydestä verrattain lyhyessä ajassa useita satoja miljoonia ihmisiä. Kiinasta on

samalla tullut merkittävä raaka-aineiden ja energian ostaja. Luonnonvarojensaannin turvaaminen on keskeinen tavoite Kiinan harjoittamassa ulkopolitiikassa.

Taloukasvua voidaan pitää keskeisenä tekijänä Kiinan sisäisen vakauden ylläpitämisessä. Elintasoerot Kiinassa ovat edelleen huomattavat ja köyhän väestön määrä on merkittävä. Elintason nostaminen vauraamman rannikkoalueen lisäksi myös muissa osissa Kiinaa on keskeinen tavoite. Muita merkittäviä haasteita ovat väestön ikääntymisen seuraukset, sosiaaliset ongelmat, ihmisoikeus- ja sananvapaustilanne, demokratiakehityksen eteneminen sekä ratkaisua vaativat ympäristöongelmat.

Kiinan koko ja talouden dynaamisuus ovat tehneet siitä merkittävän talousvaikutujan globaalissa mittakaavassa. Kiina hyötyy länsimaiden johdolla syntyneestä avoimesta ja sääntöpohjaisesta maailmantaloudesta.

Kiina keskittyy edelleen maan sisäisten ongelmien ratkaisuun ja elintason kasvattamiseen, ja tämä heijastuu myös Kiinan ulkopolitiikkaan. Kiinalta toivotaan kuitenkin rakentavaa kansainvälisen vastuunkantajan roolia globaalien talous- ja ympäristöongelmien mukaan lukien ilmastonmuutoksen sekä alueellisten kriisien ratkaisupyrkimyksissä. Se on korostanut kehityshaasteitaan ja suhtautunut uusiin sitoumuksiin pidättyvästi, mutta on ryhtynyt myös mittaviin toimiin kasvavien ympäristöongelmiensa rajoittamiseksi.

Kiina painottaa valtioiden täysivaltaisuutta sekä puuttumattomuutta valtion sisäisiin asioihin. Kiinalla on valmius vastatoimiin, mikäli ulkovaltat arvostelevat sen politiikkaa ihmisoikeuksissa tai Tiibetin kysymyksessä. Kiinan ulkopolitiikassa niin sanottu yhden Kiinan politiikan korostaminen on keskeinen elementti ja koskee erityisesti Taiwania. Kansainvälisesti yhden Kiinan politiikka on laajasti tunnustettu, myös EU:n taholta.

Kiina, kuten myös muut alueen valtiot, on osoittanut kasvavaa kiinnostusta myös laajemmin esimerkiksi Tyynenmeren rannikolla sijaitsevia merialueita ja saariryhmiä kohtaan. Itä-Aasian ja globaalin turvallisuuden kannalta on tärkeää, että alueelliset ja paikalliset erimielisyydet esimerkiksi Etelä-Kiinan merellä kyetään ratkaisemaan neuvotteluteitse sekä kansainvälisen oikeuden, mukaan luettuna merioikeuden, periaatteiden mukaisesti. Etelä-Kiinan merellä on globaalia strategista merkitystä, sillä noin puolet maailman kauppavirroista kulkee alueen merireittien kautta.

Kiinalla ei ole sopimus pohjaista liittolaisverkostoa, mutta taloudellisen kanssakäymisen myötä Kiinan vaikutusvalta suhteissa lähialueen maihin sekä myös

Afrikkaan ja Latinalaisen Amerikan maihin kasvaa. Itä-Aasian suurten talouksien integroituminen kasvattaa yhteisten intressien määrää ja voi ajan myötä lähentää maita toisiinsa.

Euroopan unioni on Kiinalle tärkeä kauppakumppani. Samalla Kiina on unionin suurin teollisuustuotteiden toimittaja. Molempien osapuolten kiinnostus yhteistyöhön on kasvanut. Unionin ja Kiinan investointisopimusneuvottelut onkin päätetty käynnistää mahdollisimman pian.

Venäjän laaja-alaiset intressit

Venäjä pyrkii säilyttämään suurvalta-asemansa, joka perustuu YK:n turvallisuusneuvoston pysyvään jäsenyyteen, ydinaseisiin sekä runsaisiin energia- ja raaka-ainevaroihin. Venäjä on merkittävä maailmanpoliittinen ja eurooppalainen toimija, joskin sen vaikutusvalta vaihtelee alueittain ja kysymyksittäin. Venäjän kansainväliseen asemaan vaikuttaa sen kyky ratkaista sisäisiä haasteitaan, kuten talousrakenteen yksipuolisuutta, talouden ja hallinnon uudistumista vaikeuttavaa korruptiota, vaikeaa demografista kehitystä sekä oikeusvaltion ja poliittisen järjestelmän puutteita.

Venäjä ajaa moninapaista maailmanjärjestystä. Se haluaa tulla tunnustetuksi maailmanpolitiikan keskeisenä toimijana. Venäjä korostaa valtion suveriniteetin ja sisäisiin asioihin puuttumattomuuden periaatetta. Kansainvälisissä konflikteissa Venäjä pyrkii rajoittamaan kansainvälisen yhteisön väliintuloa eikä hyväksy tavoitteeksi poliittisen järjestelmän muuttamista. Venäjän panos globaalihallintaan on epätasainen esimerkiksi ympäristö- ja kehityskysymysten osalta.

Venäjän ulkopoliitiikan painopiste on entisellä Neuvostoliiton alueella, jossa se pyrkii säilyttämään tai lisäämään vaikutusvaltaansa. Useissa Itsenäisten valtioiden yhteisöön (IVY) kuuluvissa maissa asuu merkittävä määrä venäläisiä.

Venäjä hahmottaa turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaansa sen oletuksen pohjalta, että Yhdysvallat ja Nato voivat uhata sen etupiiriä ja suurvalta-asemaa. Venäjän sotilaspoliittisissa arvioissa painottuvat suhteet Yhdysvaltoihin sekä Aasian geostrategisen merkityksen kasvu, mikä ei poista Euroopan merkitystä Venäjän laajemmille turvallisuuseduille.

Yhdysvaltojen ja Venäjän suhteissa julistettiin ”uusi alku” vuonna 2009, ja tavoitteena on ollut edetä Yhdysvaltojen ja Venäjän kahdensivuisissa suhteissa sellaisissa kysymyksissä, joista sopimiselle on olemassa riittävästi edellytyksiä. Merkittävin tulos on strategisten ydinaseiden määrää vähentävä uusi

START-sopimus (Strategic Arms Reduction Treaty), joka astui voimaan maiden välillä vuonna 2011. Lisäksi Venäjä on avannut Naton huoltoreitit Venäjän alueen kautta Afganistaniin, minkä merkitys korostuu Naton ISAF-operaation (International Security Assistance Force) purkuvaiheessa ja seuraajamission toteutumisessa, sekä osallistunut P5+1-yhteistyöhön (Yhdysvallat, Iso-Britannia, Kiina, Ranska, Venäjä ja Saksa) Iranin ydinkiistan hoitamisessa. Venäjän kauan tavoittelema jäsenyys Maailman kauppajärjestössä (World Trade Organization, WTO) toteutui vuonna 2012 EU:n ja Yhdysvaltojen tukemana.

Merkittävin kiistakysymys Yhdysvaltojen ja Venäjän sekä samalla Naton ja Venäjän suhteissa on strateginen ohjuspuolustus, jossa tyydyttävää yhteistyötä ei ole löytynyt. Venäjän ja Naton arviot poikkeavat toisistaan sen suhteen, voisiko Naton suunnitelman eteenpäin vieminen nykymuodossaan johtaa tulevaisuudessa Venäjän strategisen ydinpelotteen heikentymiseen ja voimatasapainon muuttumiseen. Venäjän vaatima oikeudellisesti sitova takuu ei ole ollut Naton ja Yhdysvaltojen hyväksyttävissä.

Venäjän merkittävimmät turvallisuushaasteet ovat sen eteläisillä rajoilla ja alueilla, joita vaivaa epävakaus, konfliktit sekä islamismin nousuun liittyvä radikalisoituminen. Pohjois-Kaukasia, erityisesti Dagestan, on pysynyt levottomana sotatilan lakkauttamisesta huolimatta, ja väkivaltaisuuDET heijastuvat ajoittain muuallekin Venäjälle.

Venäjän turvallisuuspoliittisiin ratkaisuihin vaikuttaa yhä enemmän Kiinan nousu. Venäjä määrittelee suhteensa Kiinan kanssa strategiseksi kumppanuudeksi, jota toteutetaan kahdenvälisesti sekä monenvälisesti Shanghain yhteistyöjärjestön (Shanghai Cooperation Organisation, SCO) puitteissa. Maailmanpolitiikassa, eritoten YK:n turvallisuusneuvostossa, Venäjän ja Kiinan näkemykset ovat keskenään usein yhteneväiset.

Venäjän ja Kiinan välillä on kilpailuasetelma. Keski-Aasiassa Kiina vahvistaa taloudellista vaikutusvaltaansa. Keski-Aasian kehityksen takia Venäjä pyrkii vahvistamaan johtamansa Kollektiivisen turvallisuussopimuksen järjestön (Collective Security Treaty Organisation, CSTO) merkitystä ja asemaa todellisenä toimijana alueen turvallisuusarkkitehtuurissa.

Venäjän Kaukoita on taloudellisesti kytkeytymässä Kiinan johtamaan Aasian Tyynenmeren talousalueeseen. Venäjällä on huolta Kiinan taloudellisen ja väestöpaineen vaikutuksista Venäjän Kaukoidässä.

Venäjä ajaa euraasialaista talousintegraatiota, joka on edennyt ensivaiheessa Venäjän, Valko-Venäjän ja Kazakstanin tulliliittona. Venäjä toivoo myös muiden

IVY-maiden liittyvän tulliliittoon. Pitkän tähtäimen visiona Venäjällä on EU:n mallin mukaisesti syvempään integraatioon perustuva Euraasian unioni, jossa jäsenmailla olisi yhtenäinen raha- ja valuuttapolitiikka sekä talouspolitiikka.

Venäjä on EU:n strateginen kumppani, ja niiden keskinäiset suhteet ovat laajat etenkin talouden alalla. Venäjälle EU on suurin kauppakumppani ja energian tärkein vientimarkkina. Useille EU-maille Venäjä on tärkein energiantoimittaja. Liuskekaasun hyödyntäminen Yhdysvalloissa ja nesteytetyn kaasun kasvava kauppa vaikuttavat Venäjän asemaan energiamarkkinoilla. Venäjä toimii usein mielellään suurimpien EU-maiden kanssa kahdenvälisesti. WTO-jäsenyys avaa uusia mahdollisuuksia taloussuhteiden tiivistämiselle ja Venäjän talouden modernisoitumiselle. Laaja-alaisen yhteistyön jatkuva syventäminen EU:n kanssa edistäisi Venäjän onnistumista sen modernisaatiopyrkimyksissä. Jäsenyydet G20- ja G8-ryhmissä tarjoavat Venäjälle merkittävät viiteryhvät ja ovat sille myös arvovaltasyistä tärkeitä.

Venäjän kehitys

Venäjän talous selvisi 2008–2009 kriisistä aiemmin kerättyjen varantojen ja energian hintojen elpymisen avulla, mutta talouskasvu on kuluvalle vuosikymmenellä selvästi hitaampaa kuin edellisellä. Venäjän talous säilyy energian ja raaka-aineiden tuotannosta ja viennistä riippuvaisena. Öljyn ja kaasun tuotannon ei odoteta merkittävästi kasvavan.

Venäjän poliittiselle järjestelmälle säilyy luonteenomaisena vallan keskittyminen presidentin käsiin, mikä näkyy toistaiseksi muun muassa kansanedustuslaitoksen roolissa ja puolueiden suhteellisen vähäisessä merkityksessä päätöksenteossa. Seuraavat määräaikaiset vaalit liittovaltiotasolla järjestetään 2016 joulukuussa. Poliittisessa järjestelmässä muutoksia odotetaan lähivuosina alue- ja paikallistasoilla. Edellisen presidentin aikana käynnistetyt poliittisten puolueiden perustamista ja kuvernöörien suoraa kansanvaalia koskevat uudistukset ovat lisänneet kansalaisten odotuksia keskitetyn järjestelmän reformista. Uudistuminen on kuitenkin hidasta. Demokratiakehityksen haasteiden lisäksi kansalaisia askarruttavat oikeusvaltion puutteet ja laajalle levinnyt korruptio. Monia huolestuttavat myös kansalaisjärjestöihin ja tiedonvälitykseen kohdistuvat rajoitukset sekä uudistetun lainsäädännön toimeenpano.

Venäjän demografinen tilanne on yhä vaikea, vaikka syntyvyys onkin noussut normaalille eurooppalaiselle tasolle. Tällä vuosikymmenellä työikäisen väestön määrä vähenee noin yhdeksällä miljoonalla. Samalla kun maastamuutto kasvaa ja lisää Venäjän kiinnostusta kansalaisten suojeluun ulkomailla, myös maahanmuutto lisääntyy tilanteessa, jossa Venäjä on jo nyt eniten maahan-

muuttajia vastaanottanut maa Euroopassa. Maahanmuutto on yksi taustatekijä kasvavalle kansallismielisyydelle.

Demokratiakehityksen ongelmat, talouskasvun hidastuminen ja väkivallan jatkuminen Pohjois-Kaukasiassa johtavat muuttopaineiden kasvuun Venäjältä. Venäjän kansalaiset ovat yksi suurimmista turvapaikanhakijoiden ryhmistä Euroopan unionin alueella.

Talouskasvun siivittämänä keskiluokan osuus väestöstä kasvaa. Tuloerot ja erot alueiden välillä säilyvät kuitenkin eurooppalaisittain suurina. Väestö ja hyvinvointi keskittyvät Moskovaan, Pietariin ja muihin suuriin kaupunkeihin. Reuna-alueet erityisesti pohjoisessa ja idässä uhkaavat näivettyä.

Venäjän oppositiosta huomioidaan länsimaisessa mediassa useimmiten liberaaleja länsimaisia arvoja kannattavia toimijoita, mutta Venäjän oppositiossa vahvoja toimijoita ovat myös nationalistit ja kommunistit. Oppositiolla ei ole yhtä selkeää johtajaa. Tulevien vuosien vaalit osoittavat, millä tavalla eri puolueet saavat kannatusta ja kanavoituuko oppositioliikehdintä ylipäättään tavanomaiseen puoluejärjestelmään, mikäli koetaan, että vapaa poliittinen kilpailu ei ole mahdollista. Viimeaikaisen protestiliikkeen tavoitteena on ollut yhteiskunta, joka pohjaa laajaan osallistumiseen ja vaikuttamiseen ylhäältä alaspäin johdetun autoritaarisen järjestelmän sijasta.

Yhdistyneet kansakunnat ja uudet ryhmittymät

Yhdistyneiden kansakuntien keskeinen rooli kansainvälisessä järjestelmässä perustuu sen asemaan ainoana foorumina, jossa käytännöllisesti katsoen kaikki maailman maat ovat jäseniä. Myös turvallisuusneuvoston rooli sekä konfliktien ehkäisemisessä ja ratkaisemisessa että kansainvälisen oikeuden mukaisen voimankäytön legitimoijana on viime vuosina kasvanut, vaikka sen kokoonpano ei vastaakaan nykyisiä valtasuhteita.

Yhdistyneet kansakunnat säilyy yleisesti tunnustettuna puitteistona, jossa merkittäviä globaaleja ja kansainvälispoliittisia ongelmia käsitellään ja ratkotaan. YK:n roolia ei voi mikään muu järjestö tai yhteenliittymä korvata. YK:n turvallisuusneuvoston toiminta on parantunut huomattavasti kylmän sodan jälkeen. Viime vuosina turvallisuusneuvoston toimivuudessa on kuitenkin kohdattu haasteita. YK:n toimintakyvyn vahvistaminen edellyttää määrätietoisempaa yhteistä johtajuutta ja jäsenmaiden johdonmukaisempaa sitoutumista.

Yhdistyneiden kansakuntien päämääränä on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen. Kansainvälisessä oikeudessa voimankäytön keskeiset

perusnormit sisältyvät YK:n peruskirjaan. Lähtökohtana on yleinen voimankäytön kielto muutoin kuin itsepuolustuksena tai YK:n turvallisuusneuvoston valtuutuksen pohjalta. Euroopan unioni, Nato, Afrikan unioni ja muut alueelliset toimijat kehittävät yhteistyötään YK:n kanssa. Yhdistyneiden kansakuntien merkitys on keskeinen laajan turvallisuuden kehittymisen kannalta.

Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen vuonna 2005 hyväksymä suojeluvastuun käsite on noussut Libyan ja Norsunluurannikon tapahtumien myötä kansainvälisen toiminnan keskiöön. Libyan tapaus vuonna 2011 oli ensimmäinen, jossa turvallisuusneuvosto antoi oikeutuksen voimankäyttöön suojeluvastuun yhteydessä. Libyan operaatio on aiheuttanut myös poliittista erimielisyyttä sen oikeuttaneen päätöslauselman soveltamisesta, mikä voi vaikuttaa suojeluvastuun periaatteen soveltamiseen jatkossa sekä yleisemmin vaativien kriisinhallintaoperaatioiden käsittelyyn YK:n turvallisuusneuvostossa.

YK-järjestelmän ulkopuolisista ryhmistä G7/8:lla on ollut merkittävä rooli globaaleissa talous- ja rahapoliittisissa kysymyksissä, mutta se on tehnyt aloitteita myös erilaisissa turvallisuuteen liittyvissä teemoissa, kuten joukkotuhouksien leviämisen estämisessä ja terrorismin vastaisessa toiminnassa.

Suurimpien talousmahtien muodostaman G20-ryhmän merkitys on kasvanut, mikä nousi esille erityisesti vuonna 2008 alkaneen talouskriisin hallinnassa. G20:n puitteissa on pystytty koordinoimaan talouspolitiikkaa ja kansainvälistä rahoitusvalvontaa. Toimintaa on pyritty laajentamaan talouskysymyksistä muihin globaaleihin kysymyksiin, kuten ilmastopolitiikkaan. Monenkeskisen yhteistyön kehitykselle on tärkeitä, miten G20:n suhde YK:hon ja sen alajärjestöihin kehittyy. G20-ryhmän päätösten toimeenpano jää valtioiden ja vakiintuneiden kansainvälisten järjestöjen tehtäväksi. Toisaalta YK voi antaa päätöksille globaalin oikeutuksen. EU osallistuu G20:n ja G7/8:n toimintaan komission puheenjohtajan ja Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan edustamana.

BRICS-maat (Brasilia, Venäjä, Intia, Kiina, Etelä-Afrikka) on käsitteenä vakiintunut, mutta ryhmän toimintatavat ja tavoitteet eivät ole täysin selkiintyneet. BRICS-mailla on keskenään erilaisia käsityksiä siitä, missä ryhmän toiminnan painopisteen tulisi olla ja minkälaista roolia ja tavoitteita ryhmän tulisi ajaa. Venäjä pyrkii vahvistamaan BRICS-ryhmän poliittista roolia osana moninapais- ta maailmanjärjestystä. Arvomaailmaltaan BRICS-ryhmä ei ole yhtenäinen.

Alueellisten järjestöjen merkitys on suuri erityisesti kaupallisen ja taloudellisen yhteistyön alalla. Poliittisissa ja turvallisuuskysymyksissä erityisesti Afrikan integraatiojärjestöt, kuten AU, Länsi-Afrikan maiden talousyhteisö ja Eteläisen Afrikan kehitysyhteisö (Southern African Development Community, SADC),

ovat edistyneet toiminnassaan merkittävästi ja kantavat huomattavaa vastuuta mantereen turvallisuuspolitiikassa. Aasian Tyynenmeren alueella Kaakkois-Aasian valtioiden järjestö (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) ja Aasian alueellinen foorumi (Asian Regional Forum, ARF) ovat lisänneet merkitystään.

Johtopäätökset

Suomen kannalta erityistä merkitystä on sillä, millaiseksi Euroopan unionin globaali rooli muodostuu. Suomen etujen mukaista on kaikin tavoin edistää EU:n kansainvälisen toimintakyvyn ja aseman vahvistamista sekä EU:n sisäistä yhtenäisyyttä.

Suurvaltojen poliittisen ja taloudellisen kehityksen ja niiden strategisessa suuntautumisessa tapahtuvien muutosten tiivis seuraaminen ja vahvojen kahdenvälisten suhteiden kehittäminen on Suomelle tärkeää.

Yhteistyösuhteiden kehittäminen keskeisten kansainvälisten toimijoiden kanssa myös monenkeskisissä puitteissa on tärkeää. YK:n asema kansainvälispoliittisten kysymysten foorumina on ainutlaatuinen. Suomen mahdollisuus vaikuttaa myös YK:n ulkopuolisissa globaaleissa ryhmittymissä, kuten G20:ssa ja G7/8:ssa, toteutuu EU:n kautta.

Suomelle on tärkeää, että monenkeskinen yhteistyöjärjestelmä on vahva ja toimiva. Yhdysvaltojen sitoutuminen sen vahvistamiseen on keskeistä.

EU:n ja Yhdysvaltojen välisten taloussuhteiden tiivistäminen mukaan lukien vapaakauppasopimuksen neuvottelu vahvistaisi molempien taloutta ja tukisi sääntöpohjaisen kansainvälisen kauppajärjestelmän kehittymistä.

Venäjän poliittisen kehityksen ja kansainvälisen toiminnan tavoitteiden arvioiminen on Suomen kannalta erityisen tärkeää. Suomi panostaa Venäjä-suhteisiin sekä kahdenvälisesti että EU–Venäjä-yhteistyöhön vaikuttamalla mukaan lukien uuden perussopimuksen aikaansaamiseksi.

EU:n yhtenäisen toiminnan tärkeys korostuu EU:n ulkosuhteissa. Suomen näkökulmasta yhtenäinen toiminta on erityisen tärkeää EU:n ja Venäjän välisissä suhteissa.

Suomen ja Venäjän arktinen kumppanuus luo puitteet molemminpuolisen kiinnostuksen kartoittamiseksi, yhteyksien luomiseksi laajan turvallisuuden kysymysten käsittelemiseksi ja tulosten aikaansaamiseksi. Venäjä on myös suomalaisen arktisen osaamisen merkittävin markkina-alue. Kumppanuuden piirissä on keskusteltu yhteistyöstä Koillisväylällä.

Luonnollinen viiteryhmä Suomelle ovat Pohjoismaat. Maailmanlaajuisessa vertailussa Suomi kuuluu muiden Pohjoismaiden tavoin parhaiten menestyviin ja vakaisiin läntisiin hyvinvointivaltioihin. Pohjoismainen kilpai-

luckykyiseen talouteen, korkeaan työllisyysasteeseen sekä tasa-arvoisiin palveluihin ja huolenpitoon perustuva hyvinvointimalli on osoittautunut vetovoimaiseksi yhteiskuntajärjestelmäksi. Sen vahvuuksien säilyttäminen on keskeistä Suomelle.

Suojeluvastuu

Suojeluvastuu (Responsibility to Protect, RtoP) on YK:n jäsenvaltioiden vuonna 2005 tekemä poliittinen sitoumus suojella siviilejä kansanmurhalta, rikoksilta ihmisyyttä vastaan, sotarikoksilta ja etnisiltä puhdistuksilta. Suojeluvastuun peruseriaatteet ovat: 1) Valtiolla on ensisijainen vastuu suojella väestöään edellä mainituilta rikoksilta. 2) Kansainvälinen yhteisö on sitoutunut auttamaan ja tukemaan valtiota tämän vastuun täyttämiseksi. 3) Mikäli valtio ei ilmeisellä tavalla halua tai kykene kantamaan vastuutaan, kansainvälisen yhteisön on ryhdyttävä kollektiivisiin toimiin väestön suojelemiseksi. Käytössä on laaja YK:n peruskirjan VI-VIII lukujen mukainen keinovalikoima, ensisijaisesti rauhanomaiset keinot, mutta näiden ollessa riittämättömiä, myös turvallisuusneuvoston valtuuttama sotilaallinen voimankäyttö. Tämä saattaa edellyttää valtion alueellisen koskemattomuuden väliaikaista loukkaamista. Vaikka suojeluvastuu ei ole valtioita tai yksilöitä sitova oikeusnormi, sillä on vaikutusvaltaa moraalisenä periaatteena ja järjestöjen, varsinkin YK:n, toimintaa ohjaavana sääntönä monenkeskisessä diplomatiassa ja kriisinhallinnassa.

Vuonna 2011 YK:n turvallisuusneuvosto oikeutti sotilaallisen väliintulon Libyassa ja Norsunluurannikolla suojeluvastuuseen viitanneilla päätöslauselmillaan 1973 ja 1975.

Brasilia esitti syksyllä 2011 Responsibility while Protecting -aloitteen, jonka tarkoituksena on luoda mekanismeja, joilla asetetaan reunaehdot suojeluvastuun toimeenpanemiselle ja sotilaalliselle voimankäytölle.

Suojeluvastuun käsitteen vakiinnuttamiseksi on tärkeää, että suojeluvastuuta toimeenpannaan aktiivisesti ja ensisijaisesti VI luvun rauhanomaisin keinoin ja, näiden ollessa riittämättömiä, tarvittaessa VII luvun keinoin. Lisäksi tulevaisuudessa alueellisten järjestöjen rooli suojeluvastuun toimeenpanossa ja laajemminkin inhimillisen turvallisuuden edistämässä kasvaa edelleen.

1.3 Sotilaalliset voimavarat ja asevalvonta

Sodankäynnin luonteen muuttuminen

Laajamittaisen sotilaallisen voimankäytön uhka on vähentynyt, mutta sen mahdollisuutta ei pitkällä aikavälillä voida sulkea pois. Sotilaallista voimaa voidaan käyttää myös rajoitetusti alueellisissa ja sisäisissä konflikteissa sekä osana muita voimankäytön välineitä. Laaja-alainen voimankäyttö ei tulevaisuudessa välttämättä tarkoita kattavien maa-alueiden haltuunottoa ja hallintaa. Tavoitteiden saavuttamiseen voidaan pyrkiä voimankäytön yllätyksellisyydellä ja rajattujen ydinalueiden nopealla valtaamisella. Puolustajan ennakkoarvioituksen antamiseen ja valmiuden kohottamiseen käytettävä aika lyhenee.

Sodankäynnin muodot laajenevat kattamaan samanaikaisesti sotilaallisten keinojen lisäksi erilaisia epäsymmetrisiä keinoja, poliittista, taloudellista ja sotilaallista painostusta, informaatio- ja kybersodankäynnin muotoja sekä näiden yhdistelmiä. Sodankäynti voi alkaa ajallisesti jo rauhan aikaisilla painostus- ja informaatio-operaatioilla. Poliittisen vaikuttamisen ja sodankäynnin raja hämärtyy. Uudet teknologiat eivät välttämättä korvaa useimpia perinteisiä sodankäynnin välineitä. Teknologia luo kuitenkin uusia mahdollisuuksia sodankäyntiin. Länsimaissa on laajalti omaksuttu informaatioteknologiaan perustuva verkostoavusteinen toimintatapa, joka vahvistaa yhteistä tilannetietoisuutta, päätöksenteon nopeutta, vaikuttamiskykyä ja yhteistoimintaa. Kriisien ja taistelukentän epävarmuustekijöiden yllättävyyttä pyritään lieventämään kehittämällä ennakkointia, tilannetietoisuutta, tilannekuvaa sekä tiedustelu- ja analyysikykyä. Erityisesti tietojärjestelmien käytöllä on myös huomattavia seurannaisvaikutuksia, kuten järjestelmien haavoittuvuus sekä muodostuvat kustannukset.

Ei-valtiollisten toimijoiden vaikuttamismahdollisuudet kasvavat kaksikäyttökäytön kehityksen ja yhteiskunnan lisääntyvien haavoittuvuuksien myötä. Uhkien alkuperän ja toimijoiden tunnistaminen vaikeutuu erityisesti informaatio- ja kyberulottuvuudessa. Vaikutukset kohdistetaan koko yhteiskuntaan, ei ainoastaan asevoimiin.

Sotilaalliset operaatiot ovat tulevaisuudessa nopeatempoisia ja etenemistään vaikeasti ennustettavia. Joukot ovat entistä liikkuvampia ja tulen teho, ulottuvuus sekä tarkkuus ovat parempia. Korostuvia sotilaallisia kykyjä ovat tiedustelu- ja valvontajärjestelmät, ilma- ja merivoimien suorituskyvyt sekä erikoisjoukot. Miehitettömiä laitteita kehitetään tiedusteluun, valvontaan ja kasvavassa määrin täsmäasejärjestelmien laveteiksi.

Asevoimien ammattihenkilöstön suhteellisen osuuden kasvamisen seurauksena joukkojen määrä on vähäisempi, mutta niiden toimintavalmius on merkittävästi korkeampi kuin asevelvollisuuteen perustuvissa järjestelmissä. Asevoimien supistusten vuoksi reservin merkitys on kuitenkin kasvussa. Säästöjen saavuttamisen lisäksi reservistä on rekrytoitavissa monimutkaisissa kriiseissä tarvittavaa erikoisosaamista.

Konfliktien luonteen muuttuessa ja teknologisten ratkaisujen monimuotoistuksessa kansainvälisten velvoitteiden sekä humanitaarisen oikeuden kehittäminen ja noudattaminen aseellisissa konflikteissa vaativat entistä tiiviimpää seurantaa ja huomiota. Tällä on vaikutusta myös asejärjestelmien kansainväliseen hyväksyttävyyteen ja niiden saatavuuteen kansainvälisiltä markkinoilta. Konfliktien

luonteen muuttuminen tarkoittaa, että siviiliväestön turvaaminen on entistä haasteellisempaa.

Asevoimien kehitys

Suurvaltakonfliktien uhka säilyy maailmassa vähäisenä, mutta alueellisia, paikallisia ja valtioiden sisäisiä konflikteja esiintyy jatkuvasti. Niissä on yhä useammin mukana ei-valtiollisia toimijoita. Pitkittyneet ja vaikeasti ratkaistavat konfliktit aiheuttavat myös siviiliuhreja ja voivat laajentua.

Kylmän sodan päättyminen yli kaksi vuosikymmentä sitten laski puolustusmenojen tasoa yleisesti, mutta 2000-luvulle tultaessa taso kääntyi jälleen kasvuun. Talouskriisi aiheuttaa kuitenkin puolustusmenojen supistuksia tai kasvun hidastumista erityisesti Länsi-Euroopassa. Suomen naapurivaltioilla Venäjällä, Ruotsilla, Norjalla ja Virolla puolustusbudjetit ovat sen sijaan kasvussa.

Useimmissa Euroopan maissa asevoimien kehittäminen tähtää yhä enemmän kansainväliseen kriisinhallintaan. Läntisessä Euroopassa on laajalti luovuttu yleisestä asevelvollisuudesta. Useissa muissa maanosissa asevoimia kehitetään edelleen painottaen aluepuolustusta ja laajamittaisen kansallisen voimankäytön kykyä. Länsimaiden kansallinen puolustus toteutetaan pääsääntöisesti liittoutumiseen perustuvalla puolustusratkaisulla. Tämä on edellyttänyt asevoimilta kykyä toimia monikansallisissa yhteisoperaatioissa, tarvittaessa oman alueen ulkopuolella.

Yhdysvaltojen velkaantumisen korjaamiseksi tehtävät menoleikkaukset kohdistuvat seuraavan kymmenen vuoden aikana myös puolustusmenoihin. Irakin ja Afganistanin operaatioiden päättymisen vuoksi säästöjen kokonaisvaikutus merkinnee nollakasvua puolustusbudjetissa. Yhdysvallat säilyttää kuitenkin ylivoimaisen asemansa maailman sotilaallisesti johtavana valtiona. Supistukset keskittyvät erityisesti maavoimiin, kun Yhdysvallat 2012 tehdyn strategisen linjauksen mukaan luopuu tavoitteestaan olla kykenevä käymään kahta laajamittaista sotaa samanaikaisesti ja suhtautuu jatkossa pidättyvästi laajamittaisiin ja pitkäkestoisiin kriisinhallintaoperaatioihin.

Supistusten yhteydessä Yhdysvaltojen asevoimista kehitetään entistä liikkuvampia, joustavampia ja toimintavalmiimpia. Strategista painopistettä siirretään Aasian ja Tyynenmeren alueelle. Globaalien toimintaympäristöjen merkitys kasvaa Yhdysvaltojen strategiassa, joka tähtää taloudelle elintärkeiden kulkureittien vapauden varmistamiseen. Lisäpanostuksia kohdistetaan muun muassa kyberpuolustukseen, avaruuteen sijoittuviin järjestelmiin, tiedusteluun

ja ohjuspuolustukseen. Yhdysvallat on johtava puolustusteknologian valmistaja ja kehittäjä myös tulevaisuudessa.

Yhdysvaltojen sotilaallinen painoarvo suhteessa eurooppalaisiin Natomakppaneihin on kasvanut erityisesti kyvyssä laajamittaisten operaatioiden toteuttamiseen sekä kalliiden ja nykyaikaisten suorituskykyjen kehittämisessä ja käytössä. Naton piirissä taakanjaolla on paitsi käytännöllinen myös poliittinen merkitys, mihin erityisesti Yhdysvalloissa kiinnitetään huomiota. Eurooppalaisten jäsenmaiden osuus kokonaisuudesta on vähentynyt ja niiden puolustusmenojen BKT-osuus on laskenut. Libyan operaatio osoitti selvästi eurooppalaisten voimavarojen puutteet. Operaation johto oli eurooppalaisilla mailla, mutta ne eivät pystyneet toteuttamaan ilmaoperaatiota ilman Yhdysvaltojen strategisia kykyjä, kuten ilmakuljetusta, ilmatankkausta sekä tiedustelu- ja johtamisjärjestelmiä.

Yhdysvallat aikoo päivittää strategista ydinaseistustaan seuraavan vuosikymmenen kuluessa, vaikka kyseisen aseistuksen painoarvo Yhdysvaltojen ajattelussa on huomattavasti pienentynyt kylmän sodan jälkeisenä aikana. Yhdysvallat kehittää myös pitkän kantaman tavanomaista aseistustaan täsmäiskujen mahdollistamiseksi.

Yhdysvaltojen jälkeen sotilasmenoiltaan suurimmissa maissa Kiinassa ja Venäjällä sotilasmenojen kasvu jatkuu kansantalouden kasvua nopeampana. Kiina on sotilaallisesti alueellinen suurvalta, jonka varustautumisen taustalla on myös alueellisia intressejä sekä kasvanut tarve turvata raaka-aineiden ja energiatuotteiden merikuljetukset ja saanti. Kiina kehittää asevoimiaan monipuolisesti keskittyen erityisesti korkean teknologian kykyjen kehittämiseen. Kehityskohteita ovat muun muassa ohjusteknologia ja lentotukialuksen rakentaminen, häivehävittäjät, avaruusteknologia sekä kybertoiminta. Kiina pyrkii myös modernisoimaan ja lisäämään strategisia ydinkärkiään.

Venäjän strategisena tavoitteena on kansainvälisesti tunnustetun sotilaallisen suurvalta-aseman palauttaminen. Maassa on käynnistynyt laajamittainen aseistuksen ja kaluston uudistamisohjelma, jossa puolustukseen ja sisäiseen turvallisuuteen on tarkoitus ohjata lähivuosina kolmannes valtion menoista. Pelkästään asehankintoihin suunnitellaan kohdistettavan noin 500 miljardia euroa vuoteen 2020 mennessä. Painopisteinä ovat ydinaseet sekä ilma- ja avaruuspuolustusjärjestelmät.

Sotilasdoktriininsa mukaan Venäjä voi käyttää voimaa ennaltaehkäisevästi sekä puolustaa kansalaisiaan myös oman alueensa ulkopuolella. Venäjä kehittää lukumääräisesti pienempiä, mutta nopeammin käytettävissä olevia ja

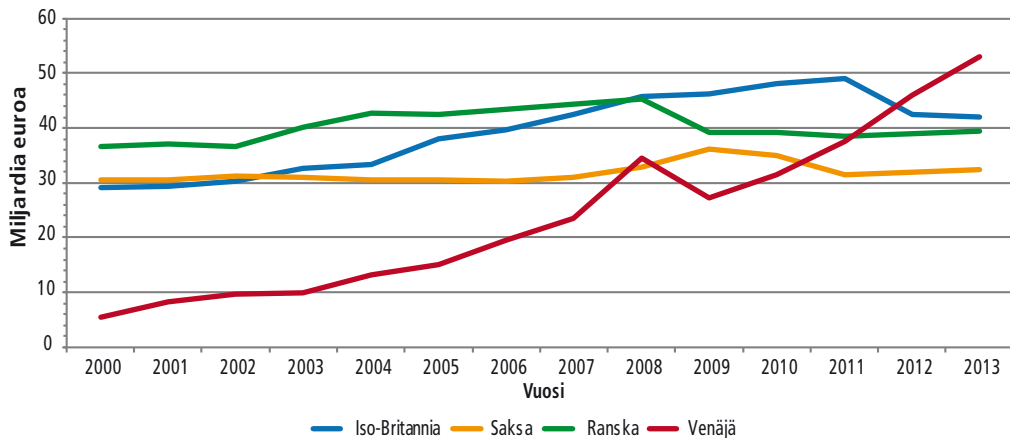
nykyaikaisesti varustettuja asevoimia. Tavoitteena on kehittää suorituskkyjen ja asejärjestelmien nopeutta, kantamaa ja tarkkuutta. Myös Venäjä kehittää tietoverkkosodankäynnin kykyään.

Venäjän asevoimien ja muiden aseellisten joukkojen painopiste on Pohjois-Kaukasian suunnalla ja strategisesti tärkeillä ydinalueilla, kuten Moskovan ympäristössä sekä Kaukoidässä. Puolustusjärjestelmän mukaan joukkoja siirretään tarvittaessa sotilaallisen painopisteen mukaisesti. Joukkojen siirrot ovat Venäjällä kiinteä osa asevoimien strategista harjoittelua.

Käyttövalmiudessa olevat ydinaseet ovat 2010-luvulla Venäjän strategisen pelottein tärkein tekijä. Ydinaseiden korostettu rooli Venäjän sotilasdoktriinissa säilyy pitkälle tulevaisuuteen. Ydinasejärjestelmiä on myös määrätietoisesti kehitetty erilaisin sotilaallisin ohjelmin.

Sotilasmenoiltaan neljänneksi ja viidenneksi suurimmat valtiot Iso-Britannia ja Ranska sekä useat muut Euroopan maat ovat leikanneet sotilasmenojaan 2008 alkaneen talouskriisin aikana.

Venäjän, Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan puolustusbudjettien kehitys 2000–2013



Lähteet: SIPRI ja viimeisten vuosien osalta puolustusministeriöiden ilmoittamat tiedot
Tietolaatikko: Kymmenen puolustusmenoiltaan suurinta maata (2011), sivu 114

Kansainvälisen puolustusyhteistyön kehittäminen

Yhdysvaltojen siirtäessä ulko- ja turvallisuuspoliittista painopistettään Euroopasta Aasiaan eurooppalaiset maat joutuvat ottamaan entistä enemmän vastuuta omasta turvallisuudestaan. Tämä on viimeisin askel kehityksessä, joka

käynnistyi jo kylmän sodan päätyttyä. Euroopan vastuun ja roolin kehittäminen ei ole mahdollista ilman puolustusyhteistyön tiivistämistä. Määrärahojen vähentyessä valtioiden kyky tuottaa itsenäisesti kaikki vaadittavat sotilaalliset suorituskyvyt on heikentynyt. Kaikilta osin itsenäisen puolustuskyvyn ylläpito ei ole enää mahdollista. Yhteistyöhön pohjautuva suorituskykyjen kehittäminen ja käyttö ovat nousseet tärkeiksi poliittisen ja sotilaallisen tason tavoitteiksi.

Haasteet heijastuvat myös puolustusmateriaalialalle. Euroopan unionissa ratkaisuja haetaan yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan lisäksi sisämarkkinoita kehittämällä.

Yhteistyöhön osallistuminen on vapaaehtoista, ja maat päättävät tapauskohtaisesti, mihin hankkeisiin ne osallistuvat ja millaisella panoksella. Varsinaiset yhteistyöhankkeet toteutetaan halukkaiden toimesta eri maaryhmissä. EU:lla ja Natolla on yhteistyötä koordinoiva ja tukeva rooli. Unionissa toimintamallia kutsutaan suorituskykyjen yhteiskäytöksi ja jakamiseksi (Pooling & Sharing), Natossa älykkääksi puolustukseksi (Smart Defence). EU:n jäsenvaltiona ja Naton kumppanimaana Suomi osallistuu näihin molempiin. Puolustusyhteistyö ei siis merkitse sotilaallista liittoutumista tai Suomen turvallisuuspoliittisten perusratkaisujen muuttumista. Esimerkki toimivasta alueellisesta yhteistyöjärjestelystä on pohjoismainen puolustusyhteistyö, Nordefco.

Käytännössä yhteistyö voi kattaa erilaisia toimintoja koulutuksesta, harjoituksista, suorituskykyjen rakentamisesta ja ylläpidosta aina yhteisoperaatioihin saakka. Eri yhteistyöhankkeista syntyvä keskinäisriippuvuus edistää osallistujien sitoutumista ja suorituskykyjen käyttöön saamista tarvittaessa.

Yhteistyön hyödyllisyyttä ei tule arvioida pelkästään lyhyen aikavälin tulosten ja kustannussäästöjen näkökulmasta. Yhteistyöhankkeet ovat monilta osin vasta käynnistymässä ja valtioilla on erilaisia näkemyksiä ja odotuksia yhteistyön reunaehdoista ja tavoitteista. Lisäksi puolustusratkaisujen erilaisuus, erilainen lainsäädäntö ja toimintatavat sekä teollisuuspoliittiset tekijät vaikuttavat yhteistyön sisältöön ja aikatauluun.

Suorituskykyjen yhteiskäyttöön liittyvien hankkeiden osalta on jo saavutettu konkreettisia tuloksia. Esimerkki hyvin toimivasta yhteishankkeesta on kahdentoista maan, Suomi ja Ruotsi mukaan lukien, yhteistyö strategisten ilma-
kuljetusten koordinoinnissa, jossa maat omistavat ja operoivat yhdessä kolmea strategista C-17-kuljetuskonetta. Haasteellisena nähdään tulevaisuudessa erityisesti suorituskykyjen jakamiseen liittyvät kysymykset, joissa maa tukeutuu toisen maan tai maiden tuottamaan suorituskykyyn. Jakamisen haasteena ovat erityisesti kansallisen suvereniteetin korostaminen ja epävarmuus suoritusky-

kyjen käytettävyydestä tarpeen vaatiessa. Tämä pätee niin sotilaallisesti liittoutuneisiin kuin liittoutumattomiinkin valtioihin. Erityisesti sotilasliittoon kuulumattomille maille puolustusjärjestelmien avainsuorituskyvyistä luopuminen edellyttäisi pitävän sopimuspuhjan luomista.

Suorituskykyjen kehittämiseen liittyy olennaisena osana henkilöstön ja joukkojen koulutus- ja harjoitustoiminta. Viime vuosina joukkojen monikansallista yhteistoimintakykyä on kyetty ylläpitämään ja kehittämään etenkin ISAF-operaatioissa Afganistanissa. Saavutetun yhteistoimintakyvyn ylläpito ja kokemusten jakamisen varmistaminen ovat jatkossakin tärkeitä. Monikansallisissa operaatioissa vaadittava riittävä kansainvälisten standardien ja toimintaperiaatteiden mukainen suoritus- ja yhteistoimintakyky voidaan saavuttaa ja ylläpitää ainoastaan säännöllisen ja vaativan monikansallisen koulutus- ja harjoitustoiminnan kautta.

Erityisesti monikansallisten valmiusjoukkojen, kuten EU:n taisteluosastojen (EU Battle Group, EUBG) ja Naton nopean toiminnan joukkojen (Nato Response Force, NRF) merkitys yhteistoimintakykyä kehittävänä ja asevoimien transformaatiota tukevana välineenä kasvaa lähivuosina. Valmiusjoukot edustavat monikansallisten suorituskykyjen huippua ja niiden toimintamalleja, harjoittelua, evaluointi- ja sertifiointimenetelmiä päivitetään jatkuvasti tulevaisuuden haasteiden ja operaatioista saatujen oppien mukaisesti. Tällä on merkitystä myös tulevaisuuden kriisinhallintaoperaatioiden joukkokokoonpanojen perustana.

EU:n taisteluosastot ovat kooltaan suhteellisen pieniä, noin 1 500–2 000 sotilaan vahvuisia joukkoja. EU:lla on valmiudessa kaksi taisteluosastoa kerrallaan kuuden kuukauden ajan. Joukkoa voidaan käyttää itsenäisesti tai osana laajempaa kriisinhallintaoperaatiota. Taisteluosastot mahdollistavat EU:n nopean sotilaallisen reagoinnin kriiseihin. Niiden on kyettävä aloittamaan operaation täytäntöönpano kymmenessä päivässä EU:n neuvoston yksimielisestä päätöksestä. Taisteluosaston tehtäviä ovat muun muassa konfliktin estäminen, taistelevien joukkojen erottaminen voimakeinoin, evakuointi- ja humanitaariset tehtävät sekä vakauttaminen, jälleenrakentaminen ja sotilaallinen neuvonanto. Vaikka EU:n taisteluosastoja ei ole vielä käytetty, taisteluosastokonseptin täytäntöönpano on huomattavasti tehostanut eurooppalaisten maiden kahden- ja monenvälistä käytännön yhteistyötä ja parantanut joukkojen yhteistoimintakykyä.

Naton nopean toiminnan joukot (NRF) koostuvat operatiivisesta komento- ja johtamisjärjestelmästä, välittömän valmiuden joukosta (Immediate Response Force, IRF) ja niin sanotusta joukkopoolista (Response Forces Pool, RFP). Operatiivisen komento- ja johtamisjärjestelmän ja IRF:n lähtövalmius on 5–30

päivää. Välittömän valmiuden joukkoa (IRF) voidaan tarpeen mukaan täydentää joukkopooliin (RFP) ilmoitetuista joukoista. Joukkopooliin ilmoitettujen joukkojen lähtövalmius on 10–60 päivää. Ne eivät ole sidottuja valmiusvuoroihin, vaikka voivatkin osallistua valmiusvuorojen harjoittelu- ja evaluointitoimintaan. Mikäli Naton nopean toiminnan joukkoja päädyttäisiin käyttämään operaatiossa, joukkopoolista pyrittäisiin lähinnä täydentämään välittömän valmiuden osan suorituskykypuutteita.

Naton kumppanimaiden osallistuminen NRF-toimintaan on aina luonteeltaan täydentävää. Kumppanimaa voi itse määritellä joukon lähtövalmiuden (10–60 vuorokautta). Kumppanimaiden osallistuminen NRF-toimintaan ei merkitse sitoutumista mahdollisiin operaatioihin, vaan joukkojen mahdollinen käyttäminen operaatioissa edellyttää aina erillistä kansallista päätöstä.

EU:n taisteluosastoyhteistyö ja Naton NRF-toiminta ovat toisiaan täydentäviä, sillä niissä kehitetään samoja joukkoja ja suorituskykyä sekä hyödynnetään Naton standardeja, harjoituksia ja evaluointi- ja sertifiointimenettelyjä. Ne myös osaltaan tukevat YK:n kriisinhallinnan tavoitteita, sillä YK on toivonut alueellisilta järjestöiltä, erityisesti EU:lta ja Natolta, nopean toiminnan kykyjä.

Euroopan unioni, Nato, kahdenväliset ja alueelliset yhteistyömuodot (muun muassa Nordefco) eivät ole suorituskykyjen kehittämisessä toistensa kanssa kilpailijoita. Rinnakkainen osallistuminen varmistaa, ettei päällekkäisyyksiä synny, vaan yhteistyöfoorumit täydentävät toisiaan.

Monikansallinen yhteistyö suorituskykyjen kehittämiseksi; EU:n suorituskykyjen yhteiskäyttö ja jakaminen (Pooling & Sharing) ja Naton älykäs puolustus (Smart Defence)

Eurooppalaiset valtiot, puolustusratkaisusta riippumatta, ovat yhä riippuvaisempia monikansallisesta puolustusyhteistyöstä sotilaallisten suorituskykyjen ylläpitämiseksi, kehittämiseksi ja käyttämiseksi. EU ja Nato asettavat yhteistyölle rakenteet. Käytännön yhteistyö yksittäisten suorituskykyjen osalta tapahtuu useasti pienemmissä ryhmissä EU:n tai Naton ohjaamana ja tukemana, maaryhmissä (muun muassa alueellisesti) tai kahdenvälisesti. Yhteistyöfoorumit eivät ole keskenään kilpailevia vaan toisiaan täydentäviä. Usein käytännön yhteistyö on helpompaa pienemmissä maaryhmissä.

EU:n ja Naton jäsenmaat ovat tehneet yhteistyötä sotilaallisten suorituskykyjen ylläpitämiseksi, kehittämiseksi ja käyttämiseksi jo pitkään. Yhteistyön tiivistämistä on vauhdittanut niin talouskriisi kuin myös eurooppalaisten pyrkimykset kantaa lisää vastuuta omasta turvallisuudesta. Nämä seikat ovat olleet osaltaan nostamassa yhteistyötä tekniseltä tasolta myös poliittiselle tasolle. EU:ssa yhteistyötä kutsutaan nimellä Pooling and Sharing (P&S) ja Natossa älykkääksi puolustukseksi ”Smart Defence”.

EU:ssa P&S-yhteistyö käynnistyi vuonna 2010 Saksan ja Ruotsin tekemän aloitteen pohjalta. Poliittisella tasolla pyritään edistämään jäsenvaltioiden sitoutumista yhteistyöhön sekä asettamaan toiminnalle strategiset tavoitteet. Konkreettinen yhteistyö tapahtuu Euroopan puolustusviraston (European Defence Agency, EDA) ohjaamana eri suorituskykyhankkeissa. EDA:lla on neljätoista kärkihanketta (muun muassa yhteisen meritilannekuvan luominen ja helikopterilentäjien kouluttaminen), joihin halukkaat jäsenvaltiot voivat osallistua. EU:n sotilaskomitea (European Union Military Committee, EUMC) on keskittynyt selvittämään, millaista koulutus- ja harjoitustoimintaa voitaisiin jäsenvaltioiden kesken toteuttaa. Koulutus- ja harjoitustoiminnan osalta EUMC on priorisoinut 12 yhteistyöaluetta (muun muassa CBRN- ja erikoisjoukkokoulutus). Eräänä mahdollisena tulevaisuuden yhteistyöalueena on muun muassa arktisen osaamisen kehittäminen.

Käytännössä Natossa työ painottuu monikansallisiin hankkeisiin. Natossa laadittiin vuonna 2011 mittava selvitys, jossa tunnistettiin yli 200 mahdollista yhteistyöaluetta. Hankeehdotukset on jaettu kolmeen tasoon niiden toteuttamisvalmiuden mukaan. Niin sanotussa ensimmäisessä korissa ovat valmiit hankkeet, joilla on johtovaltio ja määritetyt osallistujat. Tällä hetkellä tässä korissa on yli 20 hanketta, jotka on sisällytetty osaksi Chicagon huippukokouksessa hyväksyttyä puolustuspakettia. Työn edetessä uusia hanke-ehdotuksia nostetaan ensimmäiseen koriin.

Jo käynnissä oleviin pitkän aikavälin kärkihankkeisiin lukeutuvat tiedustelu ja valvonta, ohjuspuolustus ja Baltian maiden ilmatilan valvonta. Esimerkiksi tiedustelun ja valvonnan osalta 14 jäsenmaata päättivät keväällä miehittämättömien ilma-alusten yhteishankinnasta, jolla tuetaan merkittävällä tavalla liittokunnan yhteisen maavalvontajärjestelmän rakentamista. Esimerkkejä ensimmäisen korin Smart Defence -hankkeista ovat myös Saksan Ulmissa sijaitsevan kansallisen esikunnan monikansallistaminen ja tarjoaminen EU:n ja Naton käyttöön sekä merivalvonta-alusten yhteiskäytön mahdollistavan poolin perustaminen. Monikansalliset hankkeet ovat tapauskohtaisesti ja soveltuvien osin avoimia Naton kumppanimaille. Käytännössä kumppanimaat voivat kytkeytyä hankkeisiin niiden johtovaltioiden kutsumana.

Nato-maat ovat sitoutuneet kehittämään joukkojaan niin sanottu ”NATO Forces 2020”-tavoitteen mukaisesti. Tulevaisuudessa joukkojen tulee olla nykyistä pienemmät, liikkuvammat, joustavammat sekä teknologisesti edistyneemmät. Suorituskyvyt eivät yksin riitä, vaan on turvattava joukkojen kyky toimia yhdessä. Älykästä puolustusta täydentää niin sanottu CFI-aloite (Connected Forces Initiative), joka tähtää yhteistoimintakyvyn parantamiseen muun muassa koulutus- ja harjoitustoimintaa tehostamalla. Myös kumppanimaat voivat osallistua CFI-aloitteeseen.

Joukkotuhoaseet ja asevalvonta

Kylmän sodan kaltainen ydinasevaltojen vastakkainasettelu on poistunut, mutta ydinmateriaalin ja -aseiden leviäminen on edelleen vakava globaali turvallisuusuhka. Eräissä alueellisissa konflikteissa osapuolten ydinasekyky lisää jännitettä. Ydinaseet ovat ydinasevalloille puolustusstrategioiden ja suurvalta-aseman määrittäviä tekijöitä.

Ydinaseita on ydinsulkusopimuksen tunnustamilla ydinasevalloilla Yhdysvalloilla, Venäjällä, Ranskalla, Iso-Britannialla ja Kiinalla, ydinsulkusopimuksen ulkopuolelle jättäytyneillä Intialla ja Pakistanilla sekä ydinsulkusopimuksesta irtautuneella Pohjois-Korealla. Lisäksi ydinsulkusopimukseen kuulumattomalla Israelilla yleisesti arvioidaan olevan hallussaan ydinaseita.

Iranin arvioidaan kehittävän edelleen kykyään ja valmiuksiaan siten, että se voi niin päättäessään rakentaa ydinaseen. Tähän viittaavat tiedustelutietojen lisäksi Kansainvälisen atomienergiajärjestön IAEA:n raportit. Kansainvälinen yhteisö on pitkään pyrkinyt tilanteen ratkaisuun neuvottelemalla ja kohdentamalla Iraniin pakotteita. YK:n turvallisuusneuvoston määräämien pakotteiden ohella itsenäisiä Iraniin kohdistuvia pakotteita ovat asettaneet muun muassa EU ja Yhdysvallat. Kansainvälisen yhteisön keskeisiä huolia on myös ratkaisun hakeminen yksipuolisella sotilaallisella toiminnalla ja se, että useat alueen maat voisivat pyrkiä seuraamaan Iranin esimerkkiä, mikäli se valmistaa ydinaseen. Iranin on pystyttävä poistamaan kansainvälisen yhteisön perusteltu huoli toimintansa tarkoituksista.

Pohjois-Koreaa ei ole pitkäaikaisista yrityksistä huolimatta saatu luopumaan ydinaseesta tai rajoittamaan siihen liittyvää kehitystyötä. Pakistanin kohdalla sisäisen epävakauden kasvu on lisännyt huolta sen ydinaseen hallinnasta.

Ydinaseettoman maailman tavoite on viime vuosina tullut vahvemmin kansainväliseen keskusteluun. Yhdysvaltojen ja Venäjän uusi sopimus strategisten ydinaseiden vähentämisestä on keskeinen saavutus. Toisaalta Venäjän ja Naton Eurooppaan sijoitettujen taktisten ydinaseiden vähentämisestä ei ole päästy neuvottelemaan.

Euroopan unionilla on vuonna 2003 hyväksytty joukkotuhosestrategia, jossa sitoudutaan monenkeskiseen lähestymistapaan joukkotuhoseiden leviämisen estämisessä ja joukkotuhoseiden riisunnassa.

Ydinsulkusopimus (Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons, NPT) säätelee ydinaseiden leviämisen estämistä, ydinaseriisuntaa ja ydinteknologian rauhanomaista käyttöä. Sopimuksen merkitys on keskeinen, vaikka siihen on kohdistunut vakavia haasteita. Sopimus ei ole pystynyt estämään uusien ydinasevaltojen syntymistä, eivätkä ydinasevallat ole olleet halukkaita toimimaan tehokkaasti ydinaseriisunnan etenemiseksi. Rauhanomaisen käytön varjolla on tehty sotilaallisiin tarkoituksiin tähtäävää kehitystyötä. Työtä sopimuksen universalisoimiseksi jatketaan.

Ydinsulkusopimuksen tarkastelukonferenssissa vuonna 2010 sovittiin Lähi-idän joukkotuhooaseettoman vyöhykkeen edistämistä koskevasta konferenssista. Suomella on kansainvälisen yhteisön valtuuttamana rooli hankkeen valmistelijana.

Biologiset uhat, mukaan lukien biologiset aseet, ovat yksi keskeisimmistä globaaleista turvallisuusuhkista. Biologisten aineiden kaksoiskäyttöluonne sekä tieteen ja teknologian nopea kehitys luovat haasteita näiden uhkien leviämisen estämiselle. Monet maat ovat alkaneet panostaa biologisten uhkien torjuntaan sekä siviili- että sotilasviranomaisten toimesta. Uhkien torjumiseksi kansallisten ja kansainvälisten terveys- ja turvallisuusviranomaisten yhteistyö on välttämätöntä.

Myös perinteisemmäksi ongelmaksi koetut kemialliset aseet säilyvät uhkana. Viranomaisten tulee varautua jo olemassa olevien aineiden ja aseiden lisäksi uusien uhkien torjuntaan. Tällaisiksi uusiksi haasteiksi ovat luettavissa esimerkiksi inkapasitoivat eli lamauttavat kemikaalit.

Laajasti ratifioituihin sopimuksiin sekä universaaliin tapaoikeuteen perustuvaa biologisten ja kemiallisten aseiden täyskieltoa pyritään edelleen vahvistamaan ja saamaan jäsenyyspohja kattavaksi. Täyskiellon tehokas toimeenpano edellyttää sopimusten seurantamekanismien vahvistamista ja avointa kansainvälistä keskustelua sekä tiedonvaihtoa, jotta normien ajanmukaisuus ja kattavuus varmistetaan teknologisen kehityksen edetessä.

Kasvavana huolena on ydinaseiden tai joukkotuhooaseisiin liittyvän vaarallisen materiaalin päätyminen uusien valtioiden ja myös ei-valtiollisten toimijoiden haltuun. Hauraiden valtioiden tukeminen kansainvälisten sitoumusten noudattamisessa ja yhteistyö vaarallisten aineiden kuljetusten valvonnassa ovat tärkeitä keinoja ydinaseiden ja muiden joukkotuhooaseiden leviämisen estämisessä.

Kuten joukkotuhooaseiden torjunnassa, myös tavanomaisten aseiden kohdalla jatketaan aseriisunta- ja asevalvontatyötä entisten aikaansaannosten ylläpitämiseksi ja uusien sitoumusten tekemiseksi globaalisti ja alueellisesti. Edistys on hidasta ja joidenkin normien heikkeneminen on ponnisteluista huolimatta mahdollista.

Tärkeä uusi tavoite on kansainvälisen asekaupan kattava sääntely, johon pyritään neuvoteltavan kansainvälisen asekauppasopimuksen (Arms Trade Treaty, ATT) avulla. Pienaseiden laitton leviäminen sekä asekaupan sääntelyn puutteel-

lisuus ovat merkittäviä ongelmia. Vaikutukset ovat näkyvimmit kehitysmaissa, mutta ne heijastuvat globaalisti.

Asevalvonnan normiston vahvistuminen jatkuu ja kehityksessä näkyy myös kansalaisjärjestöjen toiminnan vahva vaikutus. Esimerkkitapauksia ovat jalkaväkimiinat kieltävän Ottawan sopimuksen toimeenpano ja laajentaminen alueellisesti sekä rypäleaseiden säätely Oslon sopimuksella. Ongelmana säilyy se, että useat sotilaallisesti merkittävimmät valtiot eivät ole liittymässä kyseisiin sopimuksiin.

Vientivalvontajärjestelyt tavanomaisten aseiden ja kaksikäyttötuotteiden, ydinteknologian sekä biologisiin ja kemiallisiin aseisiin liittyvän teknologian sekä tietotaidon siirtojen säätelämiseksi ovat olennainen osa asevalvontajärjestelmää. Tuottaja- ja toimittajavaltioiden ylläpitämät järjestelyt perustuvat poliittiseen yhteisymmärrykseen. Kansainvälisesti kiistanalainen ratkaisu viime vuosilta on ydinteknologian tuottajamaiden päätös sallia alan yhteistyö Intian kanssa, vaikka se ei ole liittynyt ydinsulkusopimukseen.

Johtopäätökset

Suomi arvioi, että perinteisen voimapolitiikan käytön edellytykset ja sen tuloksellisuus ovat keskinäisriippuvuuden oloissa vähentyneet. Voimapolitiikan käyttöä ei kuitenkaan voida sulkea pois, vaan siihen tulee varautua. Alueellisten, paikallisten ja valtioiden sisäisten konfliktien ehkäiseminen ja ratkaiseminen kansainvälisen yhteistyön kautta on entistä keskeisempää.

Laajamittaisen sotilaallisen voimankäytön uhka on vähentynyt, mutta sotilaallista voimaa voidaan edelleen käyttää rajoitetummin alueellisissa ja sisäisissä konflikteissa sekä osana muita voimankäytön välineitä. Samalla ei-valtiollisten toimijoiden vaikuttamismahdollisuudet kasvavat teknologian kehittymisen ja yhteiskuntien lisääntyneen haavoittuvuuden myötä.

Tulevaisuuden sotilaallisille operaatioille on luonteenomaista nopealiikkeisyys, toiminnan vaikea ennustettavuus sekä tulivaikutuksen tarkkuus ja ulottuvuus. Perinteisen sotilaallisen toiminnan lisäksi operaatiot sisältävät erilaisia epäsymmetrisiä keinoja, kuten informaatio- ja kybersodankäynnin muotoja, poliittisia, taloudellisia tai sotilaallisia painostustoimia sekä näiden yhdistelmiä. Tämä otetaan huomioon puolustuskyvyn kehittämisessä ja käytössä.

Suomi pitää monikansallisen suorituskyky-yhteistyön kehittämistä välttämättömänä. Suomi osallistuu suorituskyky-yhteistyöhön toisiaan täydentävillä foorumeilla Pohjoismaiden kesken Nordefcossa, EU:ssa, Naton kumppanuuden puitteissa ja myös kahdenvälisen järjestelyiden

kautta. Kokonaisvaltainen osallistuminen monikansalliseen yhteistyöhön mahdollistaa, että Suomi pystyy vaikuttamaan päätöksiin uusista yhteistyöalueista, menettelyistä tai rakenteista.

Suomi on osallistunut EU:n taisteluosastojen päivystysvuoroihin vuodesta 2007 alkaen neljä kertaa ja osallistuu jatkossakin taisteluosastoja koskevaan yhteistyöhön.

Suomi on osallistunut vuodesta 2008 alkaen Naton nopean toiminnan joukkoja täydentävään toimintaan ja harjoituksiin sekä vuodesta 2012 alkaen asettanut säännöllisesti RFP-joukkopooliin joukkoja sotilaallisen kriisinhallinnan joukkorekisteristä. Vuonna 2012 joukkopooliin asetettiin suojelun erikoisosasto. Vuonna 2013 joukkopooliin asetetaan maavoimien erikoisoperaatio-osasto, vuonna 2014 ilmavoimien valmiusyksikkö ja vuonna 2015 merivoimien rannikkojääkäryksikkö. Joukot ilmoitetaan puolustushallinnon suunnitelman mukaisesti.

Suomen näkökulmasta myös eurooppalaisen puolustusmateriaaliyhteistyön tiivistyminen on kannatettavaa. Euroopan unionin sisämarkkinoiden kehittäminen puolustusmateriaalisektorilla on ollut luonnollinen kehityssuunta tilanteessa, jossa kansainvälinen kilpailu kiristyy.

Ydinsulkusopimuksen kaikkien osa-alueiden edistäminen ja joukkotuhoaseiden leviämisen estäminen edellyttävät kansainväliseltä yhteisöltä sitoutuneisuutta ja vahvoja yhteistyörakenteita.

Keskeisten ydinasevaltojen ydinaseistus (luvut ovat arvioita)*

Maa	Aktiiviset ydinkärjet	Muut ydinkärjet	Yhteensä	Ensimmäinen ydinkoe, vuosi
Yhdysvallat	2 150	6 350	8 500	1945
Venäjä	4 650	7 350	12 000	1949
Iso-Britannia	225		225	1952
Ranska	288		288	1960
Kiina	240		240	1964
Intia	90		90	1974
Pakistan		100	100	1998
Yhteensä	7 643	13 800	21 443	

Lähteet: Bureau of Arms Control, Verification and Compliance, Department of State
Bulletin of the Atomic Scientists, Nuclear Notebook.

*Taulukossa ei ole arvioita Israelin ja Pohjois-Korean osalta.

EU:n asekauppasäännöt ja YK:n asekauppasopimusneuvottelut

Euroopan unionin jäsenvaltioiden harjoittamaa asekauppaa sääntelee EU:n neuvoston yhteinen kanta 2008/944/YUTP. EU:n uusi puolustustarvikevientidirektiivi 2009/43/EY helpottaa puolustustarvikkeiden siirtoja Euroopan talousalueen (ETA) sisällä, mutta vienti kolmansiin maihin säilyy kunkin ETA-jäsenmaan ulko- ja turvallisuuspoliittisen kokonaisharkinnan alaisena. Suomessa uusi kansallinen laki puolustustarvikkeiden viennistä velvoittaa ottamaan kokonaisharkinnassa huomioon neuvoston yhteisen kannan vaatimukset. Näiden vaatimusten mukaan vientilupa tulee evätä muun muassa, jos kohdemaan ihmisoikeustilanne ei puolta viennin hyväksymistä tai jos on vaarana, että aseet päätyvät väärälle loppukäyttäjälle tai laittomaan kauppaan.

Tällä hetkellä vain hieman yli neljäsosa YK:n jäsenvaltioista on kehittänyt ja toimeenpannut oikeudellisia kriteereitä harjoittamalleen kansainväliselle asekaupalle, eikä globaali asekauppa ole riittävän läpinäkyvää. Tämän lisäksi pienaseiden (Small Arms and Light Weapons, SALW) laitton leviäminen aiheuttaa suuria ongelmia ympäri maailmaa.

Tilannetta parantaakseen YK on pyrkinyt luomaan tavanomaisten aseiden kansainvälistä kauppaa säätelevän asekauppasopimuksen (Arms Trade Treaty, ATT). Sopimuksen tavoitteena on luoda kaikille toimijoille yhteiset, oikeudellisesti sitovat kriteerit kansainväliselle asekaupalle. Valmistelu käynnistettiin YK:n yleiskokouksen päätöslauselmalla vuonna 2006. Suomi oli yksi seitsemästä aloitteentekijästä. Muut ovat Australia, Argentiina, Costa Rica, Japani, Kenia ja Iso-Britannia.

YK-konferenssi sopimuksen neuvottelemiseksi järjestettiin heinäkuussa 2012. Konferenssi epäonnistui sopimuksen neuvottelemisessa. Konferenssin puheenjohtajan esittämä sopimusluonnos sai kuitenkin laajan tuen. Suurista aseviejämäistä muun muassa Yhdysvallat, Venäjä ja Intia pyysivät lisää aikaa luonnoksen arvioimiseen. Suomi oli valmis hyväksymään sopimusluonnoksen kompromissina.

Jäsenvaltiot jatkavat neuvotteluja maaliskuussa 2013. Konferenssin pohjatekstinä on heinäkuun konferenssissa esitetty sopimusluonnos. Myös seuraava konferenssi noudattaisi konsensusmenettelyä. EU-maat Suomi mukaan lukien ovat aktiivisesti tukeneet mahdollisimman kattavaa ja oikeudellisesti sitovaa asekauppasopimusta.

1.4 Kansainvälinen kriisinhallinta

Kriisinhallinnan toimijat

Kriisit ovat usein syntyntavoiltaan ja ilmenemismuodoiltaan erittäin moniulotteisia. Niiden kokonaisvaltainen hallinta edellyttää erilaisten toimien jatkumoa kriisien ennaltaehkäisystä, rauhanvälityksestä ja sovittelusta mahdollisiin sotilaallisiin vakautustoimiin, vastuun siirtämiseen asianomaisen alueen omille toimijoille sekä jatkokehityksen edellytysten luomiseen siviilikriisinhallinnan ja kehityspolitiikan keinoin.

YK:n rooli kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden valtuuttamisessa on keskeinen. YK:n valtuutus korostuu myös tehtäessä päätöksiä EU:n ja Naton johdolla toteutettavista sotilaallisista kriisinhallintaoperaatioista.

YK:n johtama kriisinhallinta, josta YK-terminologiassa käytetään nimitystä rauhanturvaaminen (Peacekeeping), on lisääntynyt ja keskittynyt erityisesti Afrikkaan. Afrikan unionin ja myös muiden maanosan alueellisten järjestöjen merkitys Afrikan kriisien hallinnassa on kasvanut. Arabiliiton (League of Arab States) panos oli poliittisesti korvaamaton YK:n valtuuttaman Libya-operaation käynnistämisessä. Myös nousevat valtat, Intian, Etelä-Afrikan ja Indonesian lisäksi Brasilia ja Kiina, ovat lisänneet osallistumistaan YK-kriisinhallintaoperaatioihin ottamatta niissä kuitenkaan johtavaa poliittista roolia.

YK:n johdolla toteutettavaa kriisinhallintaa kehitetään kokonaisvaltaisesti. Siinä yhtyvät sotilaallinen toiminta, poliisitoiminta ja laaja siviilitoiminta. YK:n turvallisuusneuvosto käsittelee myös yhä enemmän naisten asemaa konflikteissa ja niiden ratkaisussa, lasten ja yleisesti siviilien suojeluun liittyviä kysymyksiä sekä oikeusvaltiokysymyksiä osana aseellisten konfliktien ratkaisupyrkimyksiä. YK:n toiminnassa on nähtävissä myös pyrkimys alueellisten ja muiden kansainvälisten organisaatioiden vastuun lisäämiseen. Tämä korostuu erityisen vaativissa kriisinhallintaoperaatioissa.

EU on osoittanut yhteisessä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa kykynsä itenäisiin siviili- ja sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin esimerkiksi Länsi-Balkanilla, Afrikan sarvessa ja Afganistanissa. Varsinkin siviilikriisinhallinnassa EU on edelläkävijä, ja toiminnassa korostuu erityisesti poliisitoimen, oikeusvaltion ja siviilihallinnon vahvistaminen. EU:n sotilaallinen kriisinhallinta kattaa nykyisin myös sotilaallisen koulutustoiminnan. EU:n kokonaisvaltaisella lähestymistavalla kehitys- ja kauppapolitiikkaa, humanitaarista apua, poliittista dialogia ja kriisinhallintaa pyritään hyödyntämään EU:n toiminnassa niin, että ne täydentävät toisiaan kriisialueilla. Lähestymistavan tavoitteena on vahvistaa EU:n toiminnan tuloksellisuutta. Lisäksi kriisinhallinnassa pyritään siviili- ja sotilasyhteistoiminnan kehittämiseen ja niiden välisen synergian lisäämiseen.

EU kehittää yhteistyötä kriisinhallinnassa kolmansien maiden kanssa ja esimerkiksi EU:n ja Yhdysvaltojen välillä on puitesopimus, joka mahdollistaa Yhdysvaltojen osallistumisen EU:n kriisinhallintaoperaatioihin lähettämällä niihin siviilihenkilöstöä. Venäjän osallistuminen EU:n kriisinhallintayhteistyöhön on perustunut toistaiseksi ad hoc -järjestelyihin, koska puitesopimusta koskevissa neuvotteluissa ei ole edetty.

Odotukset eurooppalaista johtajuutta ja päävastuuta kohtaan kasvavat sotilaallisessa kriisinhallinnassa. Samalla suorituskyky-yhteistyön merkitys Euroopassa kasvaa. Naton standardien, kriteerien ja ohjeistuksen merkitys on keskeinen sotilaallisessa kriisinhallinnassa. Lisäksi EU:n ja Naton välillä on sovittu periaatteellisella tasolla siitä, että EU voi kriisinhallintaoperaatioissaan tarvittaessa tukeutua Naton strategiaan suorituskykyihin. Kyproksen kysymyksen ratkaisemattomuus kuitenkin vaikeuttaa EU:n ja Naton turvallisuus- ja puolustuspoliittista yhteistyötä ja myös käytännön yhteistyön toteuttamista.

YK:n valtuutukseen perustuvat kansainväliset kriisinhallintaoperaatiot ovat väkiintuneet yhdeksi Naton keskeiseksi tehtäväksi. Kriisinhallintaoperaatioiden kautta Natolla on merkittävää laajempaa kansainvälispoliittista vaikutusta, kuten Afganistanin, Länsi-Balkanin ja Libyan operaatiot ovat osoittaneet. Nato on voimavarojensa ja toimintakykynsä johdosta keskeisin toimija vaativien kriisinhallintaoperaatioiden toteuttamisessa. Nato kehittää myös pienimuotoista kriisinhallinnan siviiliasiantuntijakapasiteettia tavoitteena parantaa Naton yhteistoimintakykyä muiden kriisinhallinnan toimijoiden kanssa.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestöllä on rooli erityisesti konfliktinestossa. Etyjin kenttämissiot ovat tuoneet erityistä lisäarvoa järjestön toimintaan.

Kriisinhallinnan toimintaympäristöt

Kriisinhallinnan uudet toimintaympäristöt ovat usein aiempia vaativampia. Epäsymmetristen sodankäynnin keinojen, kuten terrorismin, sabotaasitoimien ja informaationsodankäynnin, käyttö lisääntyy ja vaikeuttaa kansainvälisen yhteisön toimia konfliktialueiden vakauttamiseksi, kuten Afganistanin ja Somalian tilanteet ovat osoittaneet. Kansainvälisen toiminnan vaikuttavuus edellyttää yhä enemmän eri toimintojen koordinoimista, niiden johdonmukaista ja pitkäjänteistä käyttöä sekä kokonaisvaltaista lähestymistapaa.

Kriisinhallintaan osallistuminen on keino kantaa kansainvälistä vastuuta, kohottaa kansainvälistä painoarvoa ja kehittää osaamista. Osallistuminen kansainväliseen vastuunkantoon vahvistaa mahdollisuuksia saada apua kriisitilanteissa.

Kriisinhallintatehtävien vaativuus lisääntyy ja kustannukset ovat kasvussa. Päätettäessä osallistumisesta kriisinhallintaoperaatioon joudutaan ottamaan huomioon, että riskit kriisinhallintatehtävissä olevaa henkilöstöä kohtaan ovat kasvaneet.

Sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot edellyttävät monipuolisia suorituskykyjä, jotka ovat teknisesti kehittyneitä, monipuolisia ja yhteensopivia. Olennaiseksi

kriiseihin vastaamisessa on noussut nopea toimintakyky, jonka asettamat vaatimukset tulee ottaa enenevässä määrin huomioon. Asevoimiin kohdistuvat budjettileikkaukset ja rakennemuutokset edellyttävät resurssien oikeaa kohdentamista ja toiminnan kokonaisvaltaista suunnittelua myös kriisinhallinnassa.

Myös siviilikriisinhallinnassa voimavarojen kehittäminen ja resurssien oikea kohdentaminen ovat ajankohtaisia kysymyksiä. Haasteena on ammattitaitoitien, eri alojen siviilikriisinhallinta-asiantuntijoiden lähettäminen kriisialueelle lyhyellä varoitusaikalla alueen erityistarpeet huomioiden. Toimintaympäristöjen muuttuessa yhä haasteellisemmiksi vaatimukset myös siviilikriisinhallinnan valmiuksille kasvavat koulutuksen, rekrytoinnin, varustuksen ja logistiikan osalta. Yksityisten turvallisuus- ja puolustusalan yritysten rooli on kasvussa konfliktien eri vaiheissa ja niiden jälkihoidossa, mikä on aiheuttanut uudentyyppisiä ongelmia. Suomi useiden muiden valtioiden tavoin on poliittisesti sitoutunut niin sanottuun Montreux-asiakirjaan, joka käsittelee valtioiden velvollisuuksia ja hyviä käytäntöjä sen varmistamiseksi, että yksityisten turvallisuusalan yritysten toiminnassa noudatetaan humanitaarista oikeutta ja ihmisoikeuksia.

Johtopäätökset

Laaja-alainen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan (YK, EU, Nato, Etyj) on keskeinen osa Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. YK:n valtuutus, kokonaisvaltaisuus- sekä siviili- ja sotilastoiminnan täydentävyys ovat olleet keskeisessä asemassa Suomen kriisinhallintatoiminnassa.

EU:n kriisinhallinnan kehittäminen vahvistaa EU:n uskottavuutta globaalina toimijana. EU:n lisäarvo perustuu sen monipuoliseen keinovalikoimaan ja sen potentiaalisia synergiaetuja tulisi kehittää ja hyödyntää täysimääräisesti kriisialueilla.

Suomi kehittää kriisinhallintavalmiuksiaan osallistumalla EU:n sekä Naton ja sen jäsen- ja kumppanimaiden järjestämään monikansalliseen koulutus- ja harjoitustoimintaan. Harjoitukset voivat olla myös pelastus- ja katastrofiharjoituksia tai päätöksenteko- ja konsultaatioharjoituksia.

SUOMEN OSALLISTUMINEN KANSAINVÄLISEEN KRIISINHALLINTAAN

Joulukuu 2012

Tiedot voivat
vaihdella päivittäin
johtuen
rotaatiotilanteesta

● Siviilikriisinhallinta: 94 (38 naista)

● Sotilaallinen kriisinhallinta: 378 (10 naista)

EUROOPPA JA ETELÄ- KAUKASIA

Kosovo

- NATO KFOR 23 (3n)
- EU EULEX 25 (13n)
- ETYJ 1 (1n)

Bosnia-Hertsegovina

- EU ALTHEA 8
- ETYJ 1 (1n)

Georgia

- EU EUMM 18 (13n)

Moldova/Ukraina

- EU EUBAM 3

Kansainväliset järjestöt

- Sihteeristöt
(EN, EU, Etyj, NATO)
5 (4n)

AFRIKKA

Somalian rannikko

- EU NAVFOR Somalia (Atalanta) 6

Liberia

- YK UNMIL 2

Uganda

- EUTM Somalia 7

Kongon demokraattinen tasavalta

- EU EUPOL RD 1

LÄHI-ITÄ

- YK UNTSO 17

Libanon

- YK UNIFIL 172 (3n)

Palestiinalaisalueet

- EU EUPOL COPPS 4

AASIA

Afganistan

- NATO ISAF 137 (4n)
- EU EUPOL 35 (6n)
- NATO RC (N) 1

Kashmir

- YK UNMOGIP 6

2 Euroopan turvallisuuden kehitys ja keskeiset toimijat

2.1 Euroopan turvallisuuden yleiskehitys

Vaikka Euroopan turvallisuustilanne on yleisesti ottaen hyvä, epävakauksia on niin lähinaapurustossa, Euroopan eri alueilla kuin EU:n sisälläkin. Euroopan unioni on vaikuttanut ratkaisevasti demokratian ja vaurastuvan avoimen markkinatalouden vyöhykkeen laajentumiseen Euroopassa. Kasvava sitoutuminen oikeusvaltion, demokratian ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen on lisännyt Euroopan yhtenäisyyttä sekä vahvistanut maanosan taloudellista, yhteiskunnallista ja turvallisuuskehitystä.

Euroopan unionin laajentumisnäkömän vaikutus taloudellisiin, yhteiskunnallisiin ja poliittisiin uudistuksiin jäsenyyttä tavoittelevissa maissa on ollut selkeä. Länsi-Balkanilla EU:n laajentuminen on toiminut rauhanprojektina. EU:n laajentumisprosessi jatkuu Kroatian 2013 toteutuvan jäsenyyden jälkeen muualla Länsi-Balkanilla sekä Islannin ja Turkin kanssa. EU:n vetovoiman voidaan olettaa jatkossakin vaikuttavan myönteisesti EU:n naapurustossa riippumatta siitä, onko naapuruston mailla jäsenyysperspektiiviä vai ei. Tämä edellyttää, että poliittinen tahto EU-jäsenyyden tarjoamiseen asetetut kriteerit täyttävillä ehdokasmaille ja suhteiden syventämiseen EU:n naapuruston kanssa säilyy.

Unionin naapuruuspolitiikka ja itäinen kumppanuus pyrkivät lisäämään vakautta EU:n naapurustossa. Naapuruuspolitiikka kattaa suhteet monipuolisesti ja tarjoaa mahdollisuuksia vaikuttaa alueiden kehitykseen.

Turvallisuusympäristön kehityksen myötä Nato on keskittynyt yhä enemmän toimimaan laaja-alaisena turvallisuuspoliittisena ja kriisinhallintaa harjoittavana järjestönä. Natolla on turvallisuutta ja vakautta ylläpitävä ja edistävä vaikutus Euroopassa. Nato pitää ovia auki uusille jäsenille, ja lähivuosina laajentumisprosessin painopiste on Länsi-Balkanilla. Georgian Nato-jäsenyyshanke tuskin etenee nopeasti, vaikka jäsenyysnäkömä säilyykin. Ukrainan nykyinen hallitus ei tavoittele Nato-jäsenyyttä.

Venäjän näkemykset vaikuttavat Euroopan turvallisuuden kehittymiseen. Vaikutusvallan säilyttäminen naapuruusalueilla on Venäjälle olennainen osa suurvalta-asemaa, joka heijastuu myös Venäjän ja EU:n sekä Venäjän ja Naton suhteisiin. Etj tarjoaa edelleen mahdollisuuksia laajan Euroopan turvallisuusyhteisön rakentamiseksi, vaikka merkittäviä kehitysaskaleita ei ole viime aikoina otettu.

Johtopäätökset

Eurooppalaisen ja transatlanttisen turvallisuuspoliittisen yhteistyön tukeminen erityisesti EU:n ja Etyjin puitteissa sekä yhteistyössä Naton kanssa on Suomen etujen mukaista. Yhdysvaltojen sitoutuminen Euroopan turvallisuuden ja vakauden ylläpitoon palvelee koko maanosan turvallisuutta.

Unionin naapuruston yhteiskunnallinen ja poliittinen kehitys ja hyvinvointi ovat Euroopan turvallisuudelle tärkeitä. Unionin laajat ja kattavat yhteistyöverkot tukevat tätä kehitystä.

2.2 Euroopan unionin nykytila ja vaikutus naapurustoon

Euroopan unionin rooli taloudellisen hyvinvoinnin ja yhteiskunnallisen vakauden mallina sekä maanosan turvallisuus- ja yhtenäistymiskehityksen edistäjänä on keskeinen. Globaali finanssikriisi on kuitenkin pitkittynyt eurooppalaisena taantumana. Talouskriisi heikentää unionin yhtenäisyyttä ja unionin uskottavuutta johtavana toimijana.

Velkaantumisen pysäyttämiseen tähtäävät vaikeita poliittisia päätöksiä vaatineet toimet ovat aiheuttaneet myös vastustusta ja vaikuttaneet yleiseen kansalaismielipiteeseen. Unionin merkitys Euroopan yhtenäistymisen, rauhan ja vakauden tuovana historiallisena hankkeena on monien kansalaisten silmissä hämärtynyt. Talouskriisi on luonut tarpeettomia poliittisia jakolinjoja EU-maiden välille.

Taloukasvu, kilpailukyky ja työllisyys sekä julkisen talouden kestävyys ja yhteiskunnallinen hyvinvointi edellisten perustana ovat yhä tärkeämpiä turvallisuuspoliittisia kysymyksiä ja määrittävät jäsenmaiden ja unionin kansainvälistä toimintakykyä ja asemaa.

Lissabonin sopimuksen myötä unionin yhteisessä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa on otettu edistysaskelia. Keskeisellä sijalla siinä ovat edelleen EU:n kriisinhallintaoperaatiot. Myös poliittisen tason sitoutuminen suorituskyky-yhteistyön kehittämiseen on lisääntynyt. Unioni ei ole kuitenkaan kehittämässä yhteisen puolustuksen suuntaan vieviä toimintoja. Lissabonin sopimukseen sisältyvät yhteisvastuulauseke ja keskinäistä avunantoa koskeva velvoite vahvistavat unionin luonnetta turvallisuusyhteisönä. Yhteisvastuulausekkeen toimeenpanoa koskevaa keskustelua käydään, mutta jäsenmaiden kesken ei ole käynnistetty keskustelua, miten keskinäistä avunantoa koskevaa velvoitetta pantaisiin toimeen. Suomessa tässä otetaan huomioon myös Ahvenanmaan linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevat kansainväliset velvoitteet.

Euroopan unionille itäinen ja eteläinen naapurusto ovat ulkosuhteiden pääkohteita, joihin käytetään laajasti unionin poliittisia, taloudellisia ja kehityspoliittisia välineitä. EU:n naapuruuspolitiikalla vahvistetaan myös Euroopan turvallisuutta. Kysymyksessä ovat globaalilla tasolla strategisesti merkittävät alueet, kuten Lähi-itä ja Pohjois-Afrikka. Euroopan unionilla on kattava kumppanuus Välimeren eteläpuolisten valtioiden sekä Itä-Euroopan ja Etelä-Kaukasian valtioiden kanssa.

Vaikka Välimeren eteläpuolisten maiden murros ei tapahtunut EU-maiden myötävaikutuksella vaan maiden sisäisistä lähtökohdista, unionin edustamat arvot ovat olleet muutoksen keskiössä. Unioni on jatkossa alueen maiden tärkein tukija niiden uudistaessa yhteiskuntien taloudellisia, sosiaalisia ja poliittisia perusrakenteita.

EU:n eteläinen naapurusto on syvässä murroksessa, jonka vaikutukset ovat pitkäkestoisia. Pohjois-Afrikan ja Lähi-idän demokratiaa vaativa liikehdintä voi johtaa pitkään epävarmuuden ja epävakauden aikaan. Maakohtaisesti demokratiakehitys vaihtelee ja samanaikaisesti valtasuhteet alueella ovat voimakkaassa muutoksessa. Yhdysvaltojen suhteellisen vaikutusvallan heikentyminen alueella on jo johtanut alueen valtioiden keskinäisen kilpailun lisääntymiseen.

Niin kutsutun arabikevään synnyttämässä muutoksessa demokratiakehityksen muodot ja tulokset vaihtelevat. Poliittisen islamin rooli on vahvistumassa, ja sen monimuotoisuus tulee esille. Maltillisten ja radikaalimpien suuntausten välinen kilpailu saattaa kiristyä ja esimerkiksi kansalaisvapauksissa sekä naisten oikeuksissa saatetaan ottaa myös taka-askelia.

Israelin ja palestiinalaisten välisen rauhanrakentamisen lamaantuminen heikentää kahden valtion mallin toteuttamismahdollisuuksia ja lisää uuden aseellisen konfliktin vaaraa. Arabimaissa tapahtuneet muutokset tuovat uusia jännitteitä Israelin ja arabimaiden suhteisiin. Syyrian konflikti ja Iranin ydinohjelmaan liittyvät kysymykset lisäävät alueen räjähdysherkkyyttä. Konfliktien kärjistymisen välttämiseksi ja niiden ratkaisemiseksi EU:lta odotetaan aktiivisuutta.

Demokratian edistymisen lisäksi EU:n keskeisiä strategisia etuja, joita tehokas eteläinen naapuruuspolitiikka palvelee, ovat energiaturvallisuus, maahanmuuton pitäminen hallinnassa, taloudellisen yhteistyön kehittäminen ja kauppareittien vapaus. Unionin rajaturvallisuusviraston (FRONTEX) jäsenmaiden resursseihin perustuvat operaatiot EU:n ulkorajoilla ja kolmansissa maissa paitsi tukevat unionin rajatilanteen hallintaa myös edistävät kolmansien maiden rajaturvallisuusrakenteiden ja kansallisen kapasiteetin vahvistamista sekä tukevat ihmisoikeuksien ja oikeusvaltiokehityksen toteutumista.

Naapuruuspolitiikan puitteissa toteutettavan itäisen kumppanuuden tavoitteena on tukea demokratian vakiintumista, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion toteutumista sekä taloudellista kehitystä ja hyvinvointia.

EU:n suhteiden taso ja syvyys Itä-Euroopan, Etelä-Kaukasian ja Keski-Aasian maiden kanssa vaihtelevat. Kumppanimaista Moldovan, Georgian ja Ukrainan lähentyminen Euroopan unioniin on edennyt parhaiten. Strategisena tavoitteena on paitsi unionin naapuruston samalla laajan Euroopan turvallisuuden ja vakauden vahvistaminen.

Euroopan unionin ja Venäjän suhde on molemmille osapuolille tärkeä. Ukraina hakee suuntaa toisaalta EU:n ja toisaalta Venäjän taloudellisen ja poliittisen vaikutuspiiriin risteyskohdassa. Ukrainalla on edellytykset tärkeään rooliin koko Etyj-alueen mitassa, jos sen poliittinen järjestelmä vakiintuu demokratian ja oikeusvaltion perustalle. Viime aikoina edistyminen on ollut epävarmaa.

Valko-Venäjän poliittisen järjestelmän demokratisoimiseen pyritään vuoropuhelun, kansalaisyhteiskunnan tukemisen ja pakotteiden yhdistelmällä. On tärkeää saada Valko-Venäjä noudattamaan eurooppalaisia normeja, joihin se on Etyjissä sitoutunut.

Etelä-Kaukasian maiden poliittista vakautta ja demokratian vakiintumista vaikeuttavat alueelliset konfliktit. Myös Venäjän puolella Pohjois-Kaukasiassa tilanne jatkuu epävakana.

Johtopäätös

Suomi on johdonmukaisesti tukenut Euroopan yhdentymistä ja sitä, että Eurooppaan muodostuu laaja turvallisuusyhteisö. Suomelle on tärkeää, että EU:n asema Euroopan vakauden turvaamisessa säilyy ja merkitys turvallisuusyhteisönä vahvistuu. Unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittäminen tukee tätä tavoitetta. Unionin laajentumisen ja naapuruuspolitiikka ovat myös keskeisiä tekijöitä tässä kehityksessä.

2.3 Pohjois-Atlantin liitto (Nato)

Naton sisäinen kehitys

Vuonna 2010 uudistettu Naton tehtäviä ja toimintaa ohjaava strateginen konsepti määrittelee Natolle kolme ydintehtävää eli yhteisen puolustuksen, kan-

sainvälisen kriisinhallinnan sekä kumppanuuden ja yhteistyön ulkopuolisten maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa.

Vaikka tavanomaisen hyökkäyksen uhkaa pidetään Natossa epätodennäköisenä ja strategisessa konseptissa korostetaan, ettei sotilasliitto pidä mitään maata vastustajana, Nato varautuu yhteisen puolustuksen tehtävään Washingtonin sopimuksen 5. artiklan mukaan.

Naton puolustussuunnittelu on jatkuvassa muutoksessa. Kylmän sodan päättymisen jälkeen alkanut raskaan aseistuksen määrän vähentyminen Euroopassa jatkuu ja huomio painottuu nopeasti liikuteltavien monikäyttöisten suorituskykyjen kehittämiseen.

Eurooppaan sijoitetut Yhdysvaltojen taktiset ydinaseet säilytetään, joskaan niillä ei yleisesti nähdä suurta sotilaallista merkitystä ja niiden vastavuoroisesta vähentämisestä ollaan valmiita neuvottelemaan Venäjän kanssa. Kysymyksessä ei ole edistytty, koska Venäjä vaatii Yhdysvaltojen taktisten ydinaseiden vetämistä kotimaahan ennakkoehtona. Yhdysvallat on vähentämässä Euroopassa pysyvästi olevien joukkojensa määrää, mutta lisää koulutus- ja harjoittelupanostaan.

Natolle on tarkoitus luoda vaiheittain vuoteen 2020 mennessä kyky suojata Naton eurooppalaiset jäsenmaat ballististen ohjusten uhkaa vastaan. Yhdysvaltojen läsnäolon strategiseksi painopisteeksi Euroopassa tulee ohjuspuolustuksen rakentaminen, johon kuuluu laivasto-osastojen sijoittaminen lähivesille sekä tutka- ja ohjusasemien perustaminen jäsenmaiden (Turkin, Romanian, Puolan) alueelle. Ensisijaisesti (Iranin) keskimatkan ohjusten torjuntaan tarkoitettu, portaittain vuoteen 2020 mennessä rakennettava järjestelmä toteuttaa 5. artiklan yhteistä puolustusta. Järjestelmän ensimmäinen vaihe on vuonna 2012 saatu tilapäiseen käyttövalmiuteen.

Kansainvälisen turvallisuuskehityksen lisäksi Yhdysvaltojen strateginen uudelleen suuntautuminen Aasian ja Tyynenmeren alueelle lisää eurooppalaisiin jäsenmaihiin kohdistuvia odotuksia Naton tehtävien toteuttamisessa. Yhdysvallat pyrkii siihen, että eurooppalaisten suhteellinen panos kasvaisi Naton johdolla toteutettavissa operaatioissa. Tämä kehitys vahvistaa entisestään tarvetta Naton ja EU:n yhteistyön kehittämiseksi kriisinhallinnassa ja suorituskykyjen kehittämisessä. Naton siviilivalmiustoiminnan kautta tuetaan kansallista varautumista ja harmonisoidaan voimavaroja kriisitilanteiden varalta.

Vallitsevassa turvallisuusympäristössä Naton toiminnassa painottuvat kriisinhallinnan ohella kyberturvallisuus, joukkotuhouksien ja ballististen ohjusten

leviämisen aiheuttamien uhkien ehkäiseminen ja torjunta sekä terrorismin vastainen toiminta.

Kumppanuuspolitiikan muutos

Kumppanimaiden merkitys Naton toiminnassa on kasvanut. Naton jäsenvaltiot ja kumppanimaat muodostavat laaja-alaisen turvallisuuspoliittisen yhteistyöverkoston. Kumppanimaat osallistuvat merkittävällä panoksella kriisinhallintaan ja muuhun turvallisuuspoliittiseen yhteistyöhön.

Naton kumppanuuspolitiikan uudistus Berliinin ulkoministerikokouksessa 2011 asettaa Naton kaikki kumppanimaat samaan asemaan ja poistaa Naton rauhankumppanuusohjelman (Partnership for Peace, PfP) jäsenten erityisaseman. Nato on parantanut kumppanimaiden vaikutusmahdollisuuksia ja pyrkii lisäämään mahdollisuuksia poliittisen dialogin käymiseen kumppanimaiden kanssa vaihtelevissa kokoonpanoissa. Samalla jäsenyyden ja kumppanuuden peruserot säilyvät eli vain Naton jäsenet osallistuvat yhteiseen puolustukseen ja päätöksentekoon.

Yhdysvallat haluaa Naton kumppanuus- ja yhteistyöpolitiikan kehittyvän niin, että se saa enemmän hyötyä taakanjaosta. Naton kumppanuutta muokataan kumppanimaiden kykyjen ja valmiuksien mukaisesti, mutta Nato odottaa kumppanimailta yhä suurempaa aktiivisuutta yhteistyön kehittämisessä. Suomea ja Ruotsia arvostetaan kumppanimaina, jotka ovat pisimmällä yhteensopivuudessa ja ovat aktiivisesti osallistuneet operaatioihin.

Nato kiinnittää yhä enemmän huomiota euroatlanttisen alueen ulkopuolelle ja globaalien kumppanuuksien kehittämiseen. Yhdysvallat on korostanut Naton roolia turvallisuuden ja vakauden globaalina keskuksena. Nato-kumppanuus on yksi tapa korostaa keskinäisriippuvuutta ja yhteistä vastuuta esimerkiksi Australian, Uuden-Seelannin, Japanin ja Etelä-Korean kanssa. Natossa on kiinnostusta käydä tulevaisuudessa vuoropuhelua myös Kiinan, Intian ja Brasilian kaltaisten vaikutusvaltaansa kasvattavien valtioiden kanssa. Tämä edellyttää, ettei Natoa hahmoteta vain kapeasti läntisten teollisuusmaiden intressejä valvovaksi toimijaksi.

Nato ja Venäjä

Naton 28 jäsenmaata ja Venäjä tekevät laaja-alaista yhteistyötä Nato–Venäjä-neuvostossa, jonka aiheisiin kuuluvat sotilaallinen yhteistyö, terrorismin vastainen toiminta ja siviili- sekä pelastuspalvelu. Naton jäsenmaat ja Venäjä ovat valtionpäämiesten tasolla todenneet, etteivät Nato ja Venäjä ole toisilleen uh-

kia vaan toistensa kumppaneita. Yhdysvaltojen ja Venäjän välisten suhteiden muutokset heijastuvat Naton ja Venäjän välisiin suhteisiin.

Keskeisin erimielisyys Naton ja Venäjän välillä koskee Naton laajentumisen ohella ohjuspuolustusta, joka toisaalta voisi tarjota mahdollisuuden myös uudenlaiseen yhteistyöhön.

Johtopäätös

Suomi on osallistunut Naton kumppanuusyhteistyöhön sen perustamisesta saakka. Naton kumppanuuspolitiikan uudistaminen on ollut Suomen näkökulmasta myönteistä, mutta kumppanuustoimintojen avaaminen johdonmukaisesti kaikille kumppanimaille on asettanut myös Suomelle omat haasteensa. Suomi tavoittelee Nato-yhteistyön kehittämistä edelleen molempia osapuolia hyödyttävällä tavalla.

Naton ohjuspuolustusjärjestelmä

Lissabonin huippukokouksen (2010) päätösten mukaisesti Nato luo eurooppalaisten jäsenmaiden väestöä, alueita ja joukkoja ballistisilta ohjuksilta suojaavan strategisen ohjuspuolustuskyvyn (Ballistic Missile Defence, BMD). Kyky tukee Naton yhteisen puolustuksen tehtävän toteuttamista.

Naton strateginen ohjuspuolustuskyky rakennetaan laajentamalla liittokunnan taktisen tason ohjuspuolustusjärjestelmää (Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence, ALTBMD), joka antaa suojaa operaatioissa oleville joukoille. Strategisen ohjuspuolustuskyvyn keskeisinä osina tulevat toimimaan Yhdysvaltojen kansallisen ohjuspuolustusjärjestelmän Eurooppaan (Puolaan, Romaniaan, Turkkiin ja Espanjaan) sijoitettavat osat.

Chicagon huippukokouksessa (2012) julistettiin Naton strategisen ohjuspuolustusjärjestelmän väliaikainen toimintakyky (Interim Capability). Tämä vaihe katsottiin saavutetuksi, kun Yhdysvaltojen kansallisen ohjuspuolustusjärjestelmän Eurooppaan sijoitettuja osia oli saatu toimintavalmiiksi ja Naton johtoon. Järjestelmän on tarkoitus saavuttaa täysi toimintakyky vuosikymmenen loppuun mennessä.

Lissabonin huippukokouksessa sovittiin myös yhteistyöstä Venäjän kanssa strategisen tason ohjuspuolustuskyvyn luomisessa. Naton ja Venäjän yhteistyötunnustelut ovat kuitenkin edenneet hitaasti. Venäjän lähtökohtana on ollut vaatimus yhteisestä järjestelmästä ja torjunnan jakamisesta maantieteellisiin sektoreihin. Nato tavoittelee yhteistyötä kahden erillisen järjestelmän välillä ja on esittänyt Venäjälle yhteisten tilannekuvajärjestelyjen luomista. Naton tavoitteena on konkreettisen yhteistyön kautta osoittaa Venäjälle, ettei järjestelmä ole suunnattu sitä vastaan.

Lissabonin huippukokouksessa tuotiin esille mahdollisuus yhteistyöhön myös kumppanimaiden kanssa.

2.4 Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ja Euroopan neuvosto

Näkymä laajasta Euroopasta vapaana, demokraattisena, yhteisenä ja jakamatomana eteni kylmän sodan jälkeen, mutta hidastui ja pysähtyi 2000-luvulla. Laajan, yhteistyövaraisen, tasavertaisen ja jakamattoman turvallisuuden käsite on entistä ajankohtaisempi Euroopan vakauden ja turvallisuuden vahvistamisessa.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyjin huippukokouksessa Astanassa 2010 osanottajavaltiot sitoutuivat tavoittelemaan turvallisuusyhteisön muodostumista Vancouverista Vladivostokiin ulottuvalla euroatlanttisella-euraasialaisella-alueella. Viimevuosina Etyjin toiminnassa on korostunut erityisesti vaalitarkkailu ja demokratiatyö sekä konfliktinesto.

Laajan euroatlanttisen ja euraasialaisen alueen, johon kuuluvat Kaukasia ja Keski-Aasia, yhtenäistymiskehityksen jatkamiseksi on olennaista, että pitkityneet konfliktit saataisiin ratkaistuiksi, asevalvontajärjestelyt uudistetuiksi ja yhteisiin normeihin sitoutuminen vahvistumaan käytännössä. Venäjän rooli on keskeinen, jotta näissä kysymyksissä voidaan edetä.

Jäsenmaiden keskinäisen luottamuksen puute heijastuu Etyjin uudistamista koskevassa keskustelussa. Venäjä katsoo Etyjin käytännön toiminnan kohdistuvan yksipuolisesti sen turvallisuusetuihin liittyvien maiden poliittiseen muutokseen. Vaalitarkkailu on jatkuvan kiistan aiheena. Tavanomaisia aseita Euroopassa rajoittavan sopimuksen (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, CFE) umpikujatilanne luo epäluottamusta. Vaikka sotilaallinen vakaus Etyj-alueella kokonaisuutena ei ole uhattuna, alueellisissa ja paikallisissa risitiriidoissa tarvitaan sotilaallista avoimuutta sekä luottamusta ja turvallisuutta lisääviä toimia. Etyjin merkitystä on arvioitava myös sitä taustaa vasten, että Venäjä on ryhtynyt ajamaan euraasialaista integraatiota, jossa sillä on johtorooli.

Keski-Aasian maiden geopolitiittisen aseman merkitys perustuu sijaintiin ja runsaasiin luonnonvaroihin. On tärkeätä pitää Keski-Aasian maat Etyjin velvoitteiden ja tukitoimien piirissä. Mongolia hyväksyttiin Etyjin jäseneksi marraskuussa 2012. Tämä avaa uusia mahdollisuuksia kehittää Etyjin toimintaa Aasiassa.

Lähi-idän ja Afganistanin vaikutus laajan Euroopan turvallisuuteen johtuu sekä maantieteellisestä läheisyydestä että näiden alueiden strategisesta merkityksestä konfliktivyyöhykkeenä, jonka heijastusvaikutuksiin Etyj-alueella voi kuulua ääri-islamismi, huumekauppa ja joukkotuhoaseiden leviäminen. Afganistanin vakauskehitys meneillään olevan ISAF-operaation päättymisen jälkeen 2014

vaikuttaa erityisesti Keski-Aasian ja Venäjän turvallisuuteen ja muodostaa jatkossakin tärkeän kansainvälisen turvallisuusyhteistyön kohteen.

Etyjin lisäksi Euroopan neuvosto vahvistaa yhteistä arvopohjaa. Euroopan neuvoston rooli demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion edistämisessä Euroopassa on keskeinen. Euroopan neuvostolla on tärkeä rooli sopimusverkoston kehittäjänä. Myös vähemmistöjen oikeuksien ajaminen ja suvaitsevaisuuden edistäminen jatkuvat Euroopan neuvoston työn painopisteinä.

Huolimatta valtioiden sitoumuksista ja Etyjin, Euroopan neuvoston ja muiden järjestöjen pitkäjänteisestä työstä sekä kansalaisyhteiskuntien vahvistumisesta vakaan demokratian vyöhyke ei ole viime vuosina laajentunut.

Johtopäätös

Pyrkimys Etyjin ja Euroopan neuvoston kautta yhteisten arvojen vahvistamiseen edistää turvallisuusyhteisön kehittymistä Euroopassa.

3 Turvallisuuskehitys Suomen lähialueilla

3.1 Yhteistyö laajan turvallisuuden vahvistamiseksi

Lähialueet

Turvallisuuspoliittinen tilanne Suomen lähialueilla on hyvä. Alueellisen yhteistyön vakiintuminen Itämeren alueella ja pohjoisilla alueilla keskinäisten etujen pohjalta vahvistaa Suomen lähialueen vakautta ja edistää laajaa turvallisuutta. Pohjois-Euroopan alueellinen yhteistyö on tärkeä panos eurooppalaiseen ja laajempaan kehitykseen.

Pitkäjänteinen yhteistyö Suomen lähialueilla kattaa yhteisiä ongelmia, kuten ympäristöuhat, ydinturvallisuus, suuronnettomuudet, rajat ylittävä järjestäytynyt rikollisuus, laitton maahantulo, kyberuhat ja kansanterveydelliset kysymykset.

Vakiintunut Itämeren alueen yhteistyö, erityisesti Itämeren valtioiden neuvoston (Council of the Baltic Sea States, CBSS) puitteissa, hyödyttää ympäristöä, taloutta, liikennettä, tutkimusta ja muita yhteiskunnan aloja. Itämeren rantavaltioiden yhteinen etu liittyy kuljetusreitin pitämiseen avoimena, onnettomuuksista vapaana, puhtaana ja toimivana. Tämä tukee alueen vakautta. Nord Stream -kaasuputki lisää Itämeren merkitystä taloudellisessa kanssakäymisessä, jossa EU ja Venäjä ovat toisistaan riippuvaisia. Öljykuljetusten määrä

Itämerellä kasvaa voimakkaasti, mikä lisää samalla merenkulun onnettomuus- ja ympäristöriskejä.

Pohjoisen ulottuvuuden politiikka ja Euroopan unionin Itämeren alueen strategia tuovat unionin yhteisen painoarvon ja voimavarat yhteistyöhön, joka on tuottanut tuloksia erityisesti ympäristön alalla. Pohjoinen ulottuvuus on EU:n, Venäjän, Norjan ja Islannin yhteistä politiikkaa. Pohjoisen ulottuvuuden kumppanuuksien puitteissa tehdään konkreettista yhteistyötä muun muassa jätevedenpuhdistukseen, ydinturvaan, liikenteeseen ja tarttuviin tauteihin liittyvien ongelmien helpottamiseksi. Venäjän osallistuminen alueelliseen institutionalisoituneeseen yhteistyöhön on tärkeää, ja uusia yhteistyömahdollisuuksia etsitään. EU:n Itämeren alueen strategia tähtää alueen toimijoiden välisen yhteistyön kehittämiseen ja unionin rahoittamien ohjelmien tehokkaampaan hyödyntämiseen Itämeren ympäristön, talouden kehityksen, vetovoimaisuuden ja turvallisuuden edistämiseksi.

Tietolaatikko: Siviiliviranomaisten monenvälisiä yhteistoimintajärjestelyjä Suomen lähialueella, sivu 115

Arktinen alue

Ilmastonmuutoksen seuraukset arktiselle ympäristölle ovat suuret. Lämpötilojen nousun on arvioitu olevan noin kaksi kertaa voimakkaampaa arktisilla alueilla kuin maapallolla keskimäärin. Lämpenemisen seurauksena arktiset kasvillisuusvyöhykkeet siirtyvät, eläinlajien monimuotoisuus ja levinneisyys muuttuvat, merijään pinta-ala ja lumipeite vähenevät ja ikirouta sulaa paikoitellen. Ilmastonmuutoksen seurauksena pohjoisten merireittien (Koillis- ja Luoteisväylä) kaupallinen hyödyntäminen kasvaa tulevana vuosikymmeninä.

Kiinnostus arktisella alueella sijaitsevien erittäin huomattavien luonnonvarojen hyödyntämiseen on suuri. Ympäristöongelmien hallinta edellyttää teknologisten, infrastruktuurin, meriturvallisuuden ja navigointijärjestelmien kehittämistä ja ympäristön reunaehtojen ja arktisten liiketoimintamahdollisuuksien yhteensovittamista kansainvälistä yhteistyötä hyödyntäen.

Pohjoisten alueiden taloudelle Pohjoisen jäämeren liikenne-, viestintä- ja logistiikkayhteyksien kehittäminen on keskeisessä asemassa. Jäämeren öljy- ja kaasuesiintymät sijaitsevat lähes kokonaisuudessaan rantavaltioiden mannerjalustoilla tai talousvyöhykkeillä, minkä takia niiden hyödyntäminen tapahtuu rantavaltioiden hallinnassa.

Alueen maiden kesken on avoinna useita rantavaltioiden oikeuksien ulottuvuutta koskevia kysymyksiä, jotka edellyttävät kansainväliseen oikeuteen perustuvia ratkaisuja. Nykyinen kansainvälinen sopimus pohja, erityisesti YK:n merioikeusyleissopimus, muodostaa sääntelypohjan arktisten kysymysten käsittelemiseksi.

Norjan ja Venäjän välillä saavutettiin 40 vuoden neuvottelujen jälkeen 2010 historiallisen merkittävä sopimus Barentsinmeren merirajasta. Tanskan/Grönlannin, Kanadan ja Yhdysvaltojen kesken on avoimia merirajakysymyksiä. Lähivuosina YK:n mannerjalustatoimikunnan ratkaistavaksi tuodaan Venäjän, Kanadan ja Tanskan vaatimukset mannerjalustansa ulkorajan määrittämisestä. Pohjoisten merialueiden osalta toimikunta on toistaiseksi antanut lopullisen suosituksensa vain Norjan mannerjalustan ulkorajasta. Yhdysvallat ei ole toistaiseksi ratifioinut YK:n merioikeusyleissopimusta.

Rantavaltiot ovat sopineet, että rajanvetokysymykset pyritään ratkaisemaan kansainvälisen oikeuden mukaisesti ja tieteellisten selvitysten perusteella. Käynnissä oleva selvitystyö ja sen lopputulokset heijastuvat valtioiden suhtautumiseen arktiseen yhteistyöhön.

Kansallisissa arktisissa strategioissaan Venäjä ja Kanada painottavat suvereni-teettiaan arktisilla alueillaan. Rantavaltiot uudistavat arktisille alueille sopivaa merivalvonta- ja sotilaallista kalustoaan, ja harjoitukset alueen tuntumassa ovat lisääntymässä. Venäjä ei halua Naton ja Kiinan lisäävän läsnäoloaan arktisella alueella.

Turvallisuuspoliittisesti arktinen alue on vakaa, ja sotilaallisen konfliktin mahdollisuutta alueella pidetään epätodennäköisenä. Arktisen alueen turvallisuuspoliittista kehitystä on kuitenkin seurattava. Pohjoisen jäämeren rantavaltioiden ja muiden Arktisen neuvoston (Arctic Council) jäsenmaiden yhteinen tavoite on rauhanomaisen yhteistyön säilyminen ja edistyminen arktisilla alueilla.

Johtopäätökset

Suomi ylläpitää tiiviitä ja laaja-alaisia suhteita naapurustoon ja on osallistunut aktiivisesti lähialueensa yhteistyörakenteiden perustamiseen ja kehittämiseen. Näiden puitteissa tehtävä kattava yhteistyö vakauttaa Suomen turvallisuusympäristöä.

Arktisissa kysymyksissä Suomi tukee kansainvälisissä ja alueellisissa järjestöissä tehtävää työtä. Arktisella neuvostolla, Barentsin euroarktisella neuvostolla (Barents Euro-Arctic Council) ja kansainvälisellä merenkulkujärjestöllä (International Maritime Organisation, IMO) on arktisissa kysymyksissä tärkeä asema. YK:n merioikeusyleissopimus antaa laa-

jan perustan merten käytön ja suojelun sääntelylle. Arktisen neuvoston piirissä toteutetaan yhteistyöohjelmia kestävän kehityksen aloilla.

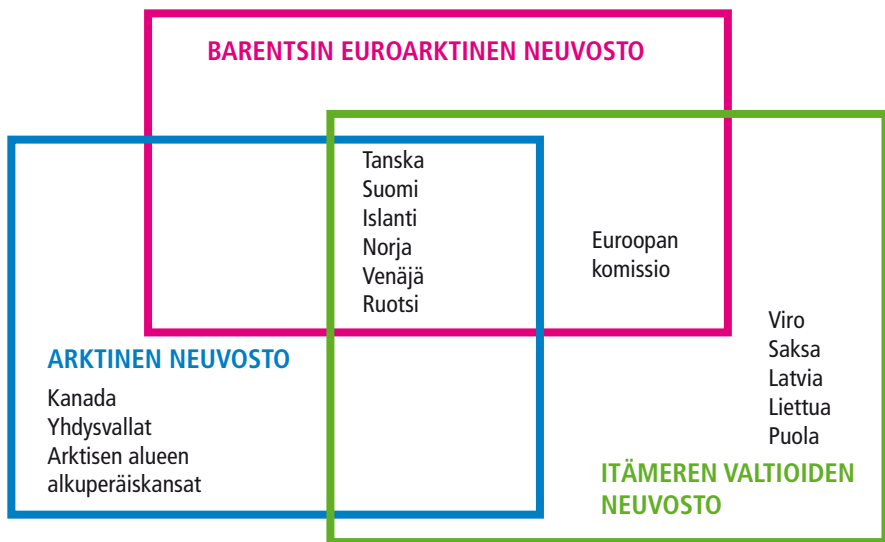
Suomi on kehittänyt aktiivisesti Itämeren alueen yhteistyörakenteita, kuten Itämeren valtioiden neuvostoa (Council of the Baltic Sea States), ja myös hyödyntämällä EU:n Itämeren alueen strategiaa.

Arktinen neuvosto, Barentsin euroarktinen neuvosto ja Itämeren valtioiden neuvosto

Kaikki kolme neuvostoa ovat hallitustenvälisiä yhteistyöfoorumeja, jotka toimivat omilla maantieteellisillä alueillaan. Vuonna 1996 perustettu Arktinen neuvosto, johon jäseninä kuuluvat kahdeksan arktisen valtion lisäksi alkuperäiskansojen edustajat, käsittelee kattavasti alueen kysymyksiä, kuten ympäristö, merenkulku, tutkimus ja sopimusverkosto. Neuvoston tarkkailijamaita ovat Alankomaat, Espanja, Iso-Britannia, Puola, Ranska ja Saksa.

Barentsin euroarktisen neuvoston tavoitteena on edistää vakautta, kestävää kehitystä ja turvallisuutta tiheimmin asutulla arktisella alueella, Barentsin alueella. Neuvosto perustettiin vuonna 1993, ja seitsemän varsinaisen jäsenen lisäksi sen tarkkailijamaita ovat Alankomaat, Iso-Britannia, Italia, Japani, Kanada, Puola, Ranska, Saksa ja Yhdysvallat.

Itämeren valtioiden neuvosto perustettiin vuonna 1992 edistämään demokraattista ja taloudellista kehitystä Itämeren alueella. Varsinaisten jäsenten ohella neuvostossa on tarkkailijamaita (Alankomaat, Espanja, Iso-Britannia, Italia, Slovakia, Ranska, Romania, Ukraina, Valko-Venäjä ja Yhdysvallat).



3.2. Pohjoismaiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ja sitä koskeva yhteistyö

Pohjoismaat ovat edelläkävijöitä turvallisuuden tuottamisessa, ja pohjoismaille yhteistyölle on Suomessa laaja kansalaisten tuki. Pohjoismaat muodostavat vahvan arvoyhteisön ja tiiviin kanssakäymisen alueen. Siviiliviranomaisten välinen yhteistyö on perinteisesti aktiivista ja käytännönläheistä. Puolustusala on tuoreimpana kohteena kansalaisten myönteisenä pitämässä yhteistyössä. Pohjoismaisen puolustusyhteistyön (Nordefco) kehittäminen käynnistyi Suomen, Norjan ja Ruotsin puolustusvoimien komentajien tekemän aloitteen pohjalta vuonna 2008. Sille on antanut merkittäviä virikkeitä vuonna 2009 annettu Norjan entisen ulkoministeri Thorvald Stoltenbergin raportti koskien pohjoismaista yhteistyötä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

Stoltenbergin raportin (2009) ehdotukset pohjoismaisen yhteistyön lisäämiseksi

1. **"Sotilas- ja siviilihenkilöstöstä koostuva vakauttamisyksikkö.** Pohjoismaiden tulisi perustaa sotilas- ja siviilihenkilöstöstä koostuva pohjoismainen vakauttamisyksikkö lähetettäväksi valtioihin, joissa tarvitaan kansainvälistä toimintaa vakavien sisäisten levottomuuksien tai muiden kriisitilanteiden vuoksi.
2. **Pohjoismainen ilmavalvontayhteistyö Islannissa.** Pohjoismaiden tulisi osaltaan vastata ilmavalvonnasta ja valvontalannoista Islannin ilmatilassa. Yhteistyötä voidaan kehittää kolmessa vaiheessa.
3. **Pohjoismainen merialueiden valvontajärjestelmä.** Tulisi perustaa pohjoismainen merialueiden valvonta- ja varoitusjärjestelmä. Järjestelmä olisi lähtökohtaisesti siviilijärjestelmä, ja se olisi tarkoitettu meriympäristön, saastumisen ja siviililiikenteen valvontaan.
4. **Meriturvallisuuden valmiusyksikkö.** Kun pohjoismainen merialueiden valvontajärjestelmä on saatu aikaan, tulisi perustaa pohjoismainen valmiusyksikkö. Sen keskeisenä vastuualueena olisi etsintä- ja pelastustoiminta.
5. **Valvonta- ja viestintäsatelliittijärjestelmä.** Pohjoismaisen merialueiden valvontajärjestelmän kehittämisen yhteydessä tulisi perustaa Pohjoisnapaa kiertävä pohjoismainen satelliittijärjestelmä vuoteen 2020 mennessä.
6. **Pohjoismaiden arktinen yhteistyö.** Koska kaikki Pohjoismaat ovat Arktisen neuvoston jäsenmaita, niiden tulisi toimia nykyistä käytännönläheisemmässä yhteistyössä arktisissa asioissa. Luontevia yhteistyöaloja ovat ympäristö, ilmastonmuutos, meriturvallisuus ja pelastustoiminta.
7. **Osaamisverkosto kyberhyökkäysten torjumiseksi.** Tulisi perustaa pohjoismainen osaamisverkosto Pohjoismaihin kohdistuvien kyberhyökkäysten torjumiseksi.
8. **Katastrofivalmiusyksikkö.** Tulisi perustaa pohjoismainen valmiusyksikkö Pohjoismaissa ja muissa maissa tapahtuvia suuronnettomuuksia ja muita onnettomuuksia varten. Yksikön päätehtävänä olisi koordinoitujen pohjoismaisten toimenpiteiden käynnistäminen tarvittaessa.

9. **Sotarikosten tutkintayksikkö.** Tulisi perustaa tutkintayksikkö koordinoimaan Pohjoismaiden toimintaa näiden tutkiessa kansanmurhia, rikoksia ihmisyyttä vastaan sekä sotarikoksia, joihin ovat syyllystyneet Pohjoismaissa oleskelevat henkilöt.
10. **Ulkoasiainhallintojen yhteistyö.** Pohjoismaat voisivat perustaa yhteisiä edustustoja niissä maissa ja niillä alueilla, joissa Pohjoismailla ei ole suurlähetystä tai pääkonsulaatteja.
11. **Sotilaallinen yhteistyö kuljetus-, terveydenhuolto-, koulutus-, materiaali- ja harjoitusasioissa.** Pohjoismaiden tulisi vahvistaa sotilaallista yhteistyötään kuljetus-, terveydenhuolto-, koulutus-, materiaali- ja harjoitusasioissa.
12. **Amfibioyksikkö.** Tulisi perustaa pohjoismainen amfibioyksikkö, joka perustuisi olemassa oleviin yksiköihin ja nykyiseen ruotsalais-suomalaiseen yhteistyöhön. Yksikkö voitaisiin lähettää kansainvälisiin operaatioihin.
13. **Pohjoismainen solidaarisuusjulistus.** Pohjoismaiden hallitusten tulisi antaa vastavuoroinen solidaarisuusjulistus, jossa ne sitoutuvat selvittämään, miten aikovat reagoida, jos jokin Pohjoismaa joutuisi ulkoisen hyökkäyksen tai aiheettoman painostuksen kohteeksi.”

Lähde: Stoltenberg, Thorvald (2009): Pohjoismaiden ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö. Ehdotus Pohjoismaiden ulkoministereille ylimääräisessä pohjoismaisessa ulkoministerikokouksessa Osllossa 9. helmikuuta 2009.

Pohjoismaiden on luontevaa tehdä yhteistyötä ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla solidaarisuuden hengessä. Pohjoismaiden huhtikuussa 2011 antama yhteinen solidaarisuusjulistus voi osapuolten yhteisymmärryksen mukaan koskea muun muassa luonnononnettomuuksia ja ihmisten aiheuttamia onnettomuuksia, kyberhyökkäyksiä ja terroristihyökkäyksiä. Jos jokin Pohjoismaa on uhkien kohteena, toiset Pohjoismaat antavat solidaarisuusjulistuksen mukaan apua asianmukaisin keinoin. Tiivistynyttä puolustusalan yhteistyötä tehdään kunkin maan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan lähtökohdat huomioiden. Se täydentää olemassa olevaa eurooppalaista ja euroatlanttista yhteistyötä.

Ruotsi toimii turvallisuussitoumusten syventämiseksi. Se on omalta osaltaan todennut, ettei jää passiiviseksi, mikäli toista EU-maata tai Pohjoismaata kohtaa katastrofi tai hyökkäys. Ruotsi odottaa, että EU-maat ja Pohjoismaat tekevät samoin, mikäli Ruotsiin kohdistuu katastrofi tai hyökkäys. Ruotsilla tulee olla kyky antaa ja ottaa vastaan sotilaallista tukea.

Pohjoismaiden maantieteellinen läheisyys, yhteinen turvallisuusympäristö sekä puolustusvoimien samankaltaiset tehtävät, tavoitteet ja toimintakulttuuri mahdollistavat ja kannustavat laaja-alaiseen puolustusyhteistyöhön ja yhteisten ratkaisujen löytämiseen Pohjoismaiden kesken. Suomi valmistautuu ottamaan vuonna 2013 Nordefcon puheenjohtajuuden.

Pohjoismaisella yhteistyöllä tavoitellaan puolustukselle operatiivista, taloudellista ja teknistä lisäarvoa, joka mahdollistaa jatkossa Pohjoismaiden puolustusvoimien nykyistä tiiviimmän yhteistoiminnan sekä kansallisten että jaettujen suorituskykyjen yhteisen kehittämisen, ylläpidon ja käytön. Suorituskykyjen kehittäminen Pohjoismaiden kesken täydentää myös Naton ja EU:n puitteissa tehtävää suorituskyky-yhteistyötä.

Pohjoismainen puolustusyhteistyö, Nordefco

Pohjoismainen puolustusyhteistyö on syventynyt viime vuosien aikana merkittävästi. Yhteistyöllä on kuitenkin pitkät perinteet. Esimerkiksi kriisinhallintayhteistyötä on tehty 1960-luvulta ja puolustusmateriaaliyhteistyötä vuodesta 1994 alkaen. Pohjoismaisen puolustusyhteistyön kehittämisestä ja uudelleenorganisoinnista päätettiin vuonna 2009, jolloin yhteistyö saatettiin osaksi yhtenäistä rakennetta Nordic Defence Cooperation, Nordefco.

Nordefco on yhteistyörakenne, joka koostuu sekä poliittisella että sotilaallisella tasolla joustavasta yhdistelmästä asiantuntijoita ja päätöksentekijöitä Pohjoismaiden puolustushallinnoista. Yhteistyöllä haetaan kustannustehokkuutta pyrkien samalla saavuttamaan operatiivista, taloudellista, teknistä ja teollista lisäarvoa sekä yhteensopivuutta, joka mahdollistaisi jatkossa Pohjoismaiden puolustusvoimien nykyistä tiiviimmän yhteistoiminnan. Yhteistyö täydentää maiden kansallisia puolustusratkaisuja sekä kahdenvälistä ja EU:n sekä Naton kanssa tehtävää yhteistyötä. Päivittäinen yhteistyö kattaa tällä hetkellä seuraavat osa-alueet: puolustuspoliittikka, strateginen kehittäminen, suorituskyvyt, henkilöstö ja koulutus, harjoitukset ja operaatiot.

Pohjoismaat ovat jo saavuttaneet yhteistyön kautta paljon lisäarvoa. Monta konkreettista tulosta on saavutettu esimerkiksi logistiikan sekä koulutus- ja harjoitustoiminnan saralla. Käytännön esimerkkeinä voidaan mainita kriisinhallintayhteistyö sekä strategisten kuljetusten ja huoltotoimintojen yhdistäminen Afganistanin operaatiossa, ilmavoimien rajat ylittävä harjoitustoiminta, maavoimien ilmatorjunnan ja tykistön harjoitustoiminta, merivoimien miinantorjuntatiedonvaihto ja yhteisharjoitukset, yhteispohjoismaisen Center for Gender -osamiskeskuksen perustaminen sekä tuki Itä-Afrikan kriisinhallintakyvyn rakentamiseksi.

Pohjoismaisen puolustusyhteistyön suurimpia vahvuuksia on formaatin joustavuus ja maiden mahdollisuus valita, mihin yhteistyöprojekteihin kukin osallistuu. Käytännössä yhteistyötä tehdään monesti kahden tai kolmen Pohjoismaan kesken. Samalla osa yhteistyöstä toteutetaan myös EU:n, Naton tai YK:n puitteissa. Hyvä esimerkki tästä on niin kutsuttu NORDIC+-kriisinhallintayhteistyö Naton ISAF-operaatiossa Afganistanissa sekä yhteistyö Euroopan unionin pohjoismaisessa taisteluosastossa.

Yhteistyö Pohjoismaiden kanssa turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä kiinnostaa laajemmin Itämeren ja Arktisen neuvoston maita. Yhdysvallat jatkaa erityisesti Pohjois-Euroopan lähialueisiin liittyvää turvallisuuspoliittista vuoropuhelua Pohjoismaiden ja Baltian maiden kanssa EPINE-formaatissa (Enhanced Partnership in Northern Europe). Baltian maat on kutsuttu myös mukaan joihinkin Nordefcon yhteishankkeisiin.

Pohjoismailla on harjoitustoimintaa Venäjän kanssa esimerkiksi meripelastuksessa ja öljyntorjunnassa.

Ruotsi on tehokas kansainvälinen vaikuttaja, jolla on vahva asema YK:ssa ja EU:ssa, vankat kahdenväliset suhteet sekä keskeinen asema pohjoismaisessa yhteistyössä. Ruotsi ei suunnittele Nato-jäsenyyttä, mutta harjoittaa perinteisesti tiivistä yhteistyötä Nato-kumppanuuden puitteissa.

Ruotsin ja Suomen turvallisuuspoliittinen suhde on läheinen. Maiden välillä on yhteisymmärrys, että ne konsultoivat toisiaan turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä ja arvioivat toistensa linjausten merkitystä oman asemansa kannalta.

Ruotsi osallistuu ja vaikuttaa aktiivisesti turvallisuuspolitiikassa ja kansainvälisessä kriisinhallinnassa. Ruotsi on ollut vahvasti mukana Naton operaatioissa Afganistanissa ja Kosovossa, ja se osallistui merkittävällä panoksella YK:n valtuuttamaan Nato-johtoiseen Libyan operaatioon.

Ruotsilla on poliittista valmiutta kasvattaa omaa ja Pohjoismaiden roolia lähialueilla alueellisen turvallisuuden ylläpitämisessä, ja se kehittää siihen soveltuvia suorituskykyjä. Ruotsin turvallisuuspoliittinen linja painottaa solidaarisuutta sekä muiden maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa yhdessä tuotettua turvallisuutta. Linja perustuu siihen, että Ruotsin lähialueilla ei voida katsoa sotilaallisten konfliktien tai muiden uhkien vaikuttavan vain yhteen maahan.

Turvallisuuspoliittisen linjansa mukaisesti Ruotsi toteuttaa merkittävän puolustusvoimien määrällisen supistamisen ja valmiutta nostavan laadullisen kehittämisen. Vuoteen 2019 mennessä Ruotsin sodan ajan kokonaisvahvuus laskee 50 000 sotilaaseen, joista 22 000 on kodinturvajoukkoja. Kodinturvajoukkoja lukuun ottamatta kaikkia muita joukkoja voidaan käyttää kansainvälisiin tehtäviin. Nato on arvioinut Ruotsin puolustusvoimauudistusta myönteisesti.

Uudistuksen myötä Ruotsin tavoitteena on vuoteen 2019 mennessä saavuttaa kyky pitää 2 000 sotilasta jatkuvasti toimintavalmiudessa kansallisesti tai kansainvälisesti. Tähän lasketaan mukaan operaatioissa, kansallisessa valmiudessa ja EU:n taisteluosastojen korkean valmiuden vuoroissa olevat sotilaat.

Norjan ja Tanskan turvallisuuspolitiikka perustuu Nato-jäsenyyteen. Euroopan unioniin liittymisen kannatus ei ole Norjassa kasvusuunnassa. Tanska on EU:n sotilaallisen toiminnan ulkopuolella perussopimustasolla tehdyn ratkaisunsa mukaisesti, mutta maa osallistuu aktiivisesti EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioihin.

Norja ja Tanska panostavat vahvasti Nato-johtoiseen kriisinhallintaan, erityisesti Afganistanissa ja aikanaan myös Libyan operaatiossa, ja Naton yhteiseen puolustus suunnitteluun. Puolustusvoimien vahvuuksia on supistettu, samalla kun niiden suorituskykyä ja käytettävyyttä on kriisinhallintaan osallistumisen kannalta parannettu.

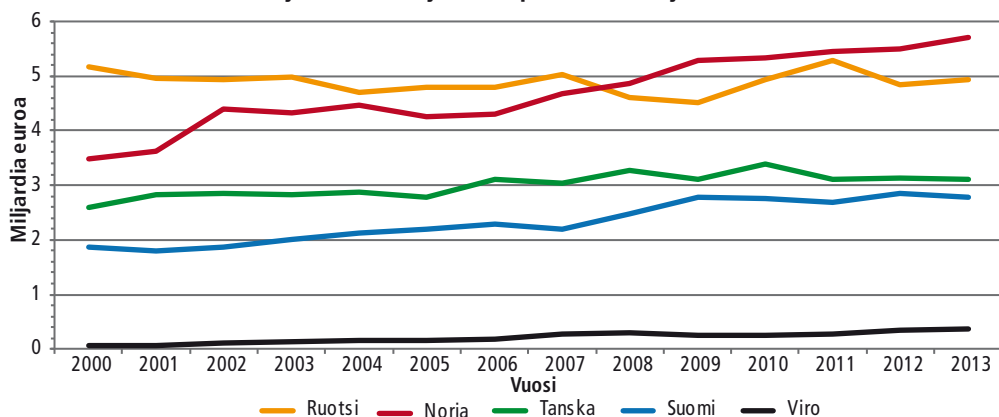
Islanti on Naton jäsenmaa, ja maan EU-jäsenyysprosessi on käynnissä. Islannilla on kahdenvälinen puolustussopimus Yhdysvaltojen kanssa. Maalla ei ole omia asevoimia eikä sen alueella ole pysyvästi asevoimien joukkoja. Ilmavalvonta toteutetaan Naton puitteissa sovittavilla ajoittaisilla päivystysvuoroilla, joihin muun muassa Norja ja Tanska ovat osallistuneet. Islanti on toivonut myös Suomen ja Ruotsin osallistumista ilmavalvontaan yhteispohjoismaisena hankkeena viitaten Stoltenbergin raportin ehdotukseen.

Johtopäätökset

Tiivistävä pohjoismainen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittinen yhteistyö tukee Pohjoismaiden roolin vahvistumista kansainvälisenä toimijana, edesauttaa vakautta Pohjois-Euroopassa, Itämeren piirissä ja pohjoisilla alueilla sekä antaa käytännönläheisen panoksen laaja-alaisen turvallisuuskysymysten käsittelemiseksi. Pohjoismaisen yhteistyön tiivistäminen lisää ja laajentaa Suomen vaikutusmahdollisuuksia lähialueella.

Pohjoismaisella puolustusyhteistyöllä vahvistetaan kustannustehokkuutta ja kehitetään yhteistoimintakykyä. Yhteistyö kansainvälisissä kriisinhallintaoperaatioissa on jo vakiintunutta. Nordefco tarjoaa puitteet puolustusyhteistyön syventämiselle.

Suomen, Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Viron puolustusbudjetit 2000–2013



Lähteenä: SIPRI ja viimeisten vuosien osalta puolustusministeriöiden ilmoittamat tiedot.

Suomen osalta vuosien 2000–2011 tiedot perustuvat valtion tilinpäätöksiin, vuoden 2012 tiedot perustuvat varsinaiseen talousarvioon ja 2013 tiedot perustuvat hallituksen talousarvioesitykseen (17.9.2012)

3.3 Baltian maiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

Viron, Latvian ja Liettuan turvallisuuspolitiikka perustuu Nato-jäsenyyteen. Samalla suhteet Yhdysvaltoihin korostuvat. Myös EU-jäsenyydellä on Baltian maille turvallisuuspoliittista merkitystä.

Baltian maat panostavat Naton toimintaan ja osallistuvat aktiivisesti kansainväliseen kriisinhallintaan sekä Natossa että EU:ssa. Baltian maille puolustuksen kehittäminen Naton yhteydessä sekä Yhdysvaltojen osallistuminen Euroopan liittolaisten turvallisuuteen ovat keskeisen tärkeitä asioita. Ne ovat edellyttäneet Natolta ajantasaista aluettaan koskevaa puolustussuunnitelmaa, joka on tiettävästi valmisteltu.

Baltian maiden ilmatilan valvomisesta on sovittu järjestely Natossa. Baltian maille on tärkeää, että niiden ilmavalvontaa toteutetaan Naton ydintoimintona eli pelkästään Nato-maiden toimesta.

Johtopäätökset

Baltian maiden lisääntyvä osallistuminen pohjoismaiseen ja Itämeren alueen turvallisuusyhteistyöhön on myönteistä.

Baltian maat ovat myös Suomelle läheisiä kumppaneita turvallisuus- ja puolustuspoliittisen dialogin syventämisessä.

3.4 Venäjän turvallisuus- ja puolustuspolitiikka lähialueilla

Venäjän sisäinen vakaus, talouskehitys sekä sotilaallinen varustautuminen ovat Suomen turvallisuusympäristöön keskeisesti vaikuttavia tekijöitä. Venäjän luoteiselle ja läntiselle alueelle sijoittuu pääosa maan väestöstä ja infrastruktuurista sekä öljyn ja kaasun tuotantoa lukuun ottamatta taloudellisesta toiminnasta. Itämeren alueen merkitys Venäjän ulkomaankaupalle ja energiapolitiikalle on keskeinen. Alueella on tärkeä strateginen ja valtion toimintakykyä koskeva merkitys.

Venäjän asevoimien luoteisen suunnan joukkojen ryhmitys, kokoonpano sekä harjoitustoiminta painottuvat lähialueen strategisesti tärkeiden Pietarin ja Kuolan suuralueiden suojaamiseen. Luoteisen suunnan joukkojen suorituskykyä pyritään kehittämään toimintoja ja johtamisrakenteita rationalisoidulla, uusimalla puolustusmateriaalia sekä parantamalla palvelusolosuhteita. Kehittämisen keskeisinä tekijöinä säilyvät pyrkimykset joukkojen korkeaan valmiuteen, voimanprojisointikyvyn parantamiseen sekä lähialueille ulottuvien suorituskykyjen kehittämiseen.

Venäjä pitää Naton laajentumista poliittisena ja sotilaallisena ongelmana. Venäjän näkemyksen mukaan laajentuminen heikentää Venäjän ulkopoliitiikan pyrkimystä moninapaiseen maailmaan ja uhkaa sen intressipiirien turvaamista. Venäjä on suhtautunut kriittisesti naapurimaidensa Nato-lähentymiseen ja vastustanut etenkin Georgian Nato-jäsenyystavoitetta ja Ukrainan aiempia Nato-pyrkimyksiä.

Venäjä kehittää sotilaallisia suorituskykyjään arktisella alueella kaikkien puolustushaarojen osalta. Maavoimien joukot on tarkoitus varustaa paremmin pohjoisiin olosuhteisiin sopiviksi, pohjoisen merireitin varrelle on tarkoitus rakentaa merivoimien alusten tukeutumispaikkoja sekä päivittää ja ottaa uudelleen käyttöön Barentsinmeren ympäröivien alueiden, kuten Novaja Zemlja, lentokenttiä ilmavoimien tarpeisiin. Kuolan alueen sotilaallinen merkitys säilyy edelleen tärkeänä Venäjän sotilaallisessa ajattelussa. Venäjän suunnitelmissa on myös kehittää Kuolan, Pietarin ja Kaliningradin alueen ilmapuolustusta uusien kauaskantoisempien ja suorituskykyisempien ilmapuolustusohjusjärjestelmien avulla. Iskuvoimaansa Venäjän asevoimat kehittää esimerkiksi uusilla maavoimien ohjusjärjestelmillä sekä hankkimalla uusia hävittäjäpommittajia ilmavoimilleen.

Arktisen alueen merkitys Venäjän kannalta korostuu paitsi taloudellisesti myös turvallisuuspoliittisesti. Koillisväylän avautuminen lisää Venäjän puolustuspoliittisia valvontatehtäviä ja vastuuta meriturvallisuudesta. Alueen strategisen merkityksen kasvu heijastuu Venäjän sotilaspoliittisiin ratkaisuihin.

Venäjä pitää arktista aluetta intressipiirinään. Venäjän mukaan ainoastaan arktisen alueen valtioilla on legitiimi oikeus osallistua aluetta koskevaan päätöksentekoon. Keskeinen tavoite on pitää raaka-aineresurssien käyttö alueiden valtioiden hallussa. Toisaalta Venäjä tarvitsee raaka-ainevarantojen hyödyntämisessä yhteistyötä ulkomaisten yritysten kanssa.

Johtopäätökset

Venäjän ulkopoliittinen linja, maan yhteiskunnallinen kehitys ja asevoimissa tapahtuvat muutokset vaikuttavat Suomen lähiympäristöön. Venäjän ja Naton suhteiden kehittyminen edistää alueen vakautta.

TURVALLISUUS- JA PUOLUSTUSPOLIITTINEN LINJAUS

4 Turvallisuuspoliittiset linjaukset

4.1 Lähtökohdat ja avainlinjaukset

Lähtökohdat

Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tärkeimmät tehtävät ovat itsenäisyyden, alueellisen koskemattomuuden ja perusarvojen turvaaminen, väestön turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yhteiskunnan toimivuuden ylläpitäminen. Lähtökohtana on laaja-alainen käsitys turvallisuudesta, johon vaikuttavat tekijät ovat jatkuvassa muutoksessa ja joka edellyttää monipuolisen keinovalikoiman käyttämistä.

Suomen turvallisuuspolitiikka on sekä turvallisuuden aktiivista rakentamista että turvallisuusuhkien ennakointia ja torjumista. Suomen tulee arvioida kansainvälistä toimintaympäristöä, ennakoida siinä tapahtuvaa kehitystä sekä varmistaa, että turvallisuuspoliittinen toimintalinja parhaalla mahdollisella tavalla edistää kansainvälistä yhteistyötä, yhteistyövaraista turvallisuutta sekä Suomen kansainvälistä asemaa, arvoja, etuja ja turvallisuutta.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittista toimintalinjaa luonnehtivat jatkuvuus, avoimuus ja vahva sitoutuminen eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön, mikä näkyy aktiivisena osallistumisena kehittyvään EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan, Nato-kumppanuuteen, pohjoismaiseen yhteistyöhön sekä kansainväliseen kriisinhallintaan.

EU:n yhtenäisyyden ja toimintakyvyn vahvistaminen on tärkeää. Suomen etujen kannalta on keskeistä, että unionin yhteiset arvot, yhteiskunnallinen hyvinvointi, taloudellinen kilpailukyky sekä kansainvälinen vetovoima ja globaali vaikutusvalta vahvistuvat. Kansainvälisesti vahva, yhtenäinen ja toimintakykyinen unioni on myös Suomen etu. EU-jäsenyys on Suomelle perustavaa laatua oleva turvallisuuspoliittinen valinta. Unionin laaja-alainen toiminta syventää eurooppalaista integraatiota, vaikuttaa myönteisesti jäsenvaltioiden kansainväliseen ja turvallisuuspoliittiseen asemaan sekä edistää kansalaisten hyvinvointia ja turvallisuutta sekä ylläpitää yhteiskuntien toimivuutta. Unionin aktiivisena ja aloitteellisena jäsenvaltiona Suomi on sitoutunut poliittiseen liittoon, jonka jäsenvaltioita yhdistää yhteenkuuluvuus ja tahto toimia yhdessä laaja-alaisissa kysymyksissä.

Euroopan unionin merkitys Suomen turvallisuudelle on syvä ja monitahoinen. Se vaikuttaa laaja-alaisesti Suomen turvallisuusympäristöön globaalisti, Euroopassa ja Suomen lähialueilla. Unioni on keskeinen toimija yhteiskunnan toimivuuteen ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä ja rajat ylittäviin turvallisuushaasteisiin vastaamisessa.

Suomen turvallisuus rakentuu hyviin kahdenvälisiin suhteisiin, vahvaan vaikuttamiseen Euroopan unionissa sekä laaja-alaiseen yhteistyöhön muiden valtioiden ja kansainvälisten toimijoiden kanssa. Suomen tavoitteena on kansainvälisen vakauden, turvallisuuden, rauhan, oikeudenmukaisuuden ja kestävä kehityksen vahvistaminen sekä oikeusvaltion, demokratian ja ihmisoikeuksien edistäminen. Suomi osallistuu kansainvälisen vastuun kantamiseen, globaali-hallinnan kehittämiseen ja kansainvälisten ongelmien ratkaisemiseen. Suomi pyrkii YK:n roolin vahvistamiseen.

Turvallisuuspolitiikassa huomioidaan rajat ylittävien uhkien merkitys ja osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön niiden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Myös yhteiskuntien sisäisen tilan merkitys osana laajaa turvallisuutta korostuu. Turvallisuutta vahvistetaan myös edistämällä yhteiskunnallista hyvinvointia sekä ehkäisemällä jännitteitä, syrjäytymistä ja eriytymistä.

Suomeen kohdistettavan sotilaallisen voimankäytön ja erityisesti Suomeen aluevaltaustarkoituksessa tarkoitetun hyökkäyksen todennäköisyys on vähäinen, mutta sitä ei voida kokonaan sulkea pois. Suomeen ulottuva turvallisuuspoliittinen uhka voi syntyä osana laajempaa alueellista tai yleiseurooppalaista kriisiä.

Suomi huolehtii jatkossakin omasta puolustuksestaan. Puolustusratkaisu perustuu koko maan kattavaan alueelliseen puolustusjärjestelmään. Yleinen asevelvollisuus säilyy yhtenä puolustuksen perusratkaisuna. Turvallisuusuhkia pyritään ennaltaehkäisemään ja niihin varaudutaan kokonaisturvallisuuden periaatteiden mukaisesti. Puolustuskyvyn ylläpidossa ja kehittämisessä hyödynnetään kansainvälisen yhteistyön mahdollisuudet.

Ahvenanmaalla on vakiintunut kansainvälisoikeudellinen asema. Maakunnan erityisaseman turvaaminen ei estä Suomen sotilaallisen yhteistyön tiivistämistä Euroopan unionissa ja kansainvälisissä järjestöissä.

Avainlinjaukset

Suomi edistää ja vahvistaa kahdenvälisiä suhteitaan muihin maihin. Perinteisesti keskeisten Pohjoismaiden, muiden Euroopan unionin jäsenmaiden,

Yhdysvaltojen ja Venäjän ohella syvennetään suhteita maailmanpolitiikan ja maailmantalouden nouseviin valtoihin.

Euroopan unionia pyritään kehittämään sen ulkoisen roolin, turvallisuuden ja kilpailukyvyn vahvistamiseksi. Tavoitteena on vahvistaa rakenteita ja toimintaa, jotka edistävät EU:n globaalia roolia arvopohjaisena ja laajaa keinovalikoimaa johdonmukaisesti käyttävänä toimijana.

Suomi vaikuttaa siihen, että EU:n ulkosuhteita kehitetään laajasti painottaen strategisia kumppanuuksia maailmanpolitiikan keskeisten toimijoiden kanssa sekä EU:n naapuruston merkitystä eurooppalaiselle hyvinvoinnille ja turvallisuudelle. Suomi toimii nykyistä tehokkaamman yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseksi Lissabonin sopimuksen tarjoamien mahdollisuuksien mukaisesti.

Suomi on sotilasliittoon kuulumaton maa, joka harjoittaa yhteistyötä Pohjois-Atlantin liiton kanssa sekä ylläpitää mahdollisuutta hakea Nato-jäsenyyttä. Suomi ei nykyisen hallituksen aikana valmistelee Nato-jäsenyyden hakemista. Suomi arvioi mahdollista Nato-jäsenyyttä omien kansallisten turvallisuus- ja puolustuspoliittisten intressiensä pohjalta. Suomi toimii Euroopan unionin ja Naton yhteistyön kehittämiseksi ja ottaa huomioon Naton merkityksen eurooppalaisen turvallisuuspolitiikan keskeisenä foorumina. Puolustusvoimien kehittämisessä otetaan huomioon, ettei mahdolliselle sotilaalliselle liittoutumiselle muodostu käytännön esteitä.

Pohjoismaista ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittista yhteistyötä tiivistetään. Yhteistyön syventäminen palvelee sotilaallisten suorituskykyjen ylläpitoa ja kehittämistä. Lisäksi se kehittää yhteensopivuutta, joka mahdollistaa tehokkaamman yhteistoiminnan koulutuksessa, harjoituksissa, valvontatehtävissä, puolustusmateriaalihankinnoissa ja kriisinhallintaoperaatioissa.

Universaalina maailmanjärjestönä YK:lla on keskeinen rooli Suomen tavoitteleman monenkeskisen yhteistyön ja kansainväliseen oikeuteen pohjautuvan kansainvälisen järjestyksen vahvistamisessa. Suomi tukee konfliktien ennaltaehkäisyä, kriisinhallintaa, rauhanvälitystä ja rauhanrakentamista monenvälisessä järjestelmässä, EU:ssa, kansainvälisissä järjestöissä sekä kahdensivä-

4.2 Suomi EU-jäsenenä sekä yhteistyö Naton kanssa

Euroopan unionin turvallisuutta vahvistavan roolin tukeminen

Uskottava, vaikuttava ja laaja-alainen EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikka on Suomen etu. Suomen näkemyksen mukaan EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikassa tulisi vahvistaa strategista lähestymistapaa ja mahdollisuuksien mukaan laatia uusi, kokonaisvaltainen ulko- ja turvallisuuspoliittinen strategia, jossa tehdään tarvittavat johtopäätökset toimintaympäristön muutoksesta. Unionin yhteinen näkemys avaintavoitteista, sen pohjalta määritelty tärkeysjärjestys sekä voimavarojen ja välineiden johdonmukainen käyttö lisäävät myös unionin ulkosuhdepolitiikan vaikuttavuutta kokonaisuudessaan.

Suomi on sitoutunut EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen. Tässä tavoitteessa pyritään myös hyödyntämään samanmielisten maiden kanssa tehtävän yhteistyön mahdollisuudet. EU:n kriisinhallinnan kokonaisvaltainen kehittäminen on Suomelle tärkeää. Pitkän linjan tavoitteena on EU:n pysyvän ja kokonaisvaltaisen suunnittelu- ja johtokyvyn luominen kriisinhallinnan tehostamiseksi.

EU:n uusien sisäisten jakolinjojen syntyä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämisessä tulee välttää. Kehittämisessä tulee edetä kaikkien jäsenmaiden kokoonpanossa. Mikäli jäsenmaiden yhtenäinen eteneminen ei ole mahdollista, Suomi voi tukea toimintaa pienemmissä kokoonpanoissa. Pysyvä rakenteellinen yhteistyö tarjoaa mahdollisuuden sotilaallisten suorituskykyjen kehittämiseen pienemmissä ryhmissä.

Euroopan unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta tulisi kehittää edelleen. On kyse alueesta, jossa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kysymykset ovat sidoksissa toisiinsa. Myös unionin sisällä tulisi kehittää keinoja, joilla varmistetaan, että perusoikeudet sekä oikeusvaltioperiaate toteutuvat jäsenvaltioissa.

Suomi toimii aktiivisesti EU:n laajentumisen jatkumiseksi. Unionin jäsenyyden kriteerit täyttävillä Euroopan mailla tulee olla mahdollisuus päästä unionin jäseneksi. Turkin jäsenyyssprosessin eteneminen ja EU-lähentyminen vahvistavat, erityisesti maan alueellisen ja globaalin roolin jatkuvasti kasvaessa, myös Euroopan turvallisuusympäristöä. Suomi edistää EU:n naapuruuspolitiikkaa ja itäistä kumppanuutta itäisen ja eteläisen naapuruston uudistusten tukemiseksi ja maiden vakauttamiseksi.

Yhteistyö Naton kanssa

Naton yhteistyön kehittyminen EU:n, YK:n, Etyjin sekä muiden kansainvälisten ja alueellisten järjestöjen kanssa on Suomen kannalta myönteistä. Nato on edelleen eurooppalaisen turvallisuuspolitiikan keskeisin toimija. Naton rooli ja Yhdysvaltojen sitoutuminen Eurooppaan ovat keskeisiä maanosan turvallisuuden ylläpitämisessä.

Laaja-alaista yhteistyötä Naton kanssa kehitetään. Puolustussektorin lisäksi yhteistyötä tehdään useilla valtionhallinnon sektoreilla, kuten siviili- ja pelastuspalvelutoiminnassa sekä varautumiseen liittyvässä suunnittelussa.

Suomi osallistuu aktiivisesti Naton kumppanuuspolitiikan kehittämiseen. Suomi kannattaa yhteistyön kehittämistä joustavissa kokoonpanoissa, jotka määräytyvät aihekohtaisesti. Kriisinhallinta ja suorituskyky-yhteistyö ovat Suomen Nato-kumppanuuden ytimessä. Suomi osallistuu jatkossakin harkintansa mukaan Nato-johtosiin kriisinhallintaoperaatioihin. Suomi pitää tärkeänä, että aktiivisesti kriisinhallintayhteistyöhön osallistuneet edistyneet kumppanit pääsisivät mukaan uusien operaatioiden suunnitteluun ja valmisteluun.

Suomi käyttää jatkossakin Naton tarjoamia työkaluja kattavasti puolustusvoimien suorituskykyjen kehittämiseen. Naton suunnittelu- ja arviointiprosessin ja operatiivisen voimavarakonseptin avulla sekä osallistumalla Naton nopean toiminnan joukkoja (NRF) täydentävään toimintaan Suomi kehittää yhteistoimintakykyään ja parantaa mahdollisuuksiaan osallistua sotilaalliseen kriisinhallintaan, riippumatta siitä, onko kyseessä Naton, EU:n vai YK:n johdolla toteutettava kriisinhallintaoperaatio. Sotilaallisen yhteistoimintakyvyn kehittäminen myös parantaa teknisiä valmiuksia ottaa kansainvälistä apua vastaan kriisitilanteessa.

4.3 Muut keskeiset toimijat

Suomi harjoittaa laaja-alaista kahdenvälistä yhteistyötä Yhdysvaltojen kanssa ja pitää tärkeänä Yhdysvaltojen sitoutumista monenkeskiseen yhteistyöhön jatkossakin.

Suomi toimii myös EU:n ja Yhdysvaltojen välisen yhteistyön tiivistämiseksi siten, että kumppanuudella vaikutetaan globaalin toimintaympäristön kehitykseen ja edistetään kansainvälisten ongelmien ratkaisemista. Suomelle on tärkeää, että Eurooppa säilyy Yhdysvaltojen kannalta kiinnostavana yhteistyöalueena, ja Yhdysvallat tukee omalla toiminnallaan alueen turvallisuutta, vakautta ja hyvinvointia.

Suomi kehittää suhteitaan Venäjään tiiviin poliittisen tason, viranomaisten, ta-
louselämän ja kansalaistason vuorovaikutuksen sekä yhteistyön kautta ja pyrkii
edistämään Venäjän osallistumista alueelliseen yhteistyöhön sen lähialueilla.

Suomen tavoitteena on Venäjän vahva sitoutuminen kansainväliseen yhteistyö-
hön ja monenkeskisiin sopimusjärjestelyihin sekä globaaliin vastuunkantoon.
Suomi osallistuu aktiivisesti EU:n ja Venäjän välisten suhteiden laajapohjaiseen
kehittämiseen. EU:n ja Venäjän yhteistyötä tulisi kehittää myös ulko- ja turval-
lisuuspoliittisissa kysymyksissä.

Suomi kehittää kahdenvälisiä suhteitaan myös nouseviin valtioihin. Suomi tu-
kee EU:n strategisten kumppanuuksien kehittämistä. Suomi tiivistää poliittisia
ja taloudellisia suhteitaan Kiinaan erityisesti Suomea kiinnostavilla ja Kiinan
kehityksen kannalta olennaisilla aloilla, kuten ympäristöteknoologiaan ja uu-
siutuviin energiamuotoihin sekä hyvään hallintoon ja oikeusvaltioon liittyvissä
kysymyksissä.

Suomi panostaa jatkossakin monipuolisiin kahdenvälisiin suhteisiin kehittyvien
maiden kanssa. Kehityspolitiikka on yhteistyön keskeinen väline. Myös kauppal-
listaloudellisia suhteita kehitetään laajasti.

4.4 Toiminta globaalin turvallisuuden edistämiseksi

Monenkeskisen järjestelmän tukeminen

Suomi työskentelee globaalihallinnan rakenteiden vahvistamiseksi sekä eri-
tyisesti YK-järjestelmän toimintakyvyn kehittämiseksi. YK:lla ja sen turvalli-
suusneuvostolla on keskeinen asema kaikkia valtioita sitovien kansainvälisten
ratkaisujen oikeuttajana. YK:n turvallisuusneuvostoa olisi laajennettava sen
edustavuuden parantamiseksi ja toimintaa olisi tehostettava muun muassa
avoimuutta lisäämällä.

Kansainvälinen talouskriisi on ratkaistava ja kansainvälistä taloudellista kans-
sakäymistä on uudistettava kestävää kehitystä, oikeudenmukaista globaali-
hallintaa ja avointa taloudellista kanssakäymistä vahvistavalla tavalla. Suomi
vaikuttaa kansainväliseen taloushallintaan erityisesti EU:n kautta sekä myös
pohjoismaisen vaikuttamisen avulla. Suomi pyrkii pitämään kansainvälisesti
esillä pohjoismaista yhteiskuntamallia, joka on menestynyt ja osoittanut tulok-
sellisuutensa ja kestävyytensä globaalissa muutoksessa.

Suomi toimii kansainvälisen oikeuden vahvistamiseksi ja tukee erityisesti Kansainvälisen rikostuomioistuimen (International Criminal Court, ICC) työtä rankaisemattomuuden vähentämiseksi samoin kuin muiden kansainvälisten tuomioistuinten työtä. Suomi pyrkii edistämään kansainvälisen suojeluvastuun periaatteen soveltamista.

Suomi toimii Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyjin puitteissa määriteltujen periaatteiden ja normien ylläpitämiseksi ja vahvistamiseksi sekä Etyjin laajapohjaiseksi kehittämiseksi. Etyjin rooli laajan Euroopan turvallisuuskehityksen ja yhtenäistymisen edistäjänä tulisi säilyttää. Suomi toimii Euroopan neuvostossa kehitetyn normiston ja mekanismien vahvistamiseksi ja edistämiseksi sekä Euroopan neuvoston toiminnan keskittämiseksi ihmisoikeuksien, oikeusvaltion ja demokratian edistämiseen.

Laajan keinovalikoiman käyttäminen

Suomi tukee konfliktien ennaltaehkäisyä ja hoitamista sekä rauhanrakentamista ulko-, kaupp- ja kehityspolitiikan keinoin ja osallistumalla siviili- ja sotilaalliseen kriisinhallintaan, rauhanvälityksen, humanitaarisen avun ja asevalvonnan kehittämiseen sekä ihmisoikeuksien edistämiseen.

Suomi vaikuttaa kansainvälisen rauhanvälityksen kehittämiseen YK:ssa. Suomi ja Turkki ovat perustaneet rauhanvälityksen ystäväryhmän. Suomi on aloitteellinen EU:n rauhanvälityskyvyn kehittämiseksi ja tukee kahdenvälisesti alueellisten järjestöjen, kuten Afrikan unionin, rauhanvälityskyvyn vahvistamista. Naisten roolia rauhanprosesseissa vahvistetaan, ja rauhanvälitysoimavaroja kehitetään sekä kotimaassa että pohjoismaisesti.

Hallituksen linjausten mukaan kehitysyhteistyövaroja voidaan lisätä laajan turvallisuuden edistämiseksi niille alueille, joissa Suomi tukee rauhanvälitys-, rauhan turvaamis- ja kriisinhallintatehtäviä. Tähän varmistetaan riittävät resurssit.

Rauhanvälitykseen, turvallisuussektorin uudistamiseen ja oikeusvaltiotoimintaan liittyvät tehtävät edellyttävät usein nopeaa reagointia ja voimavarojen joustavaa käyttöä. Tässä tarkoituksessa ulkoasiainministeriössä on jo rauhanvälitystehtäviä varten otettu käyttöön yksinkertaistettu ja nopeutettu rahoitus päätös menettely. Jos olemassa olevien rahoitusmenettelyjen lisäksi ilmenee tarvetta uusiin mekanismeihin, niiden toteuttamismahdollisuudet selvitetään. Julkisen kehitysavun kriteerien ulkopuolelle suljettuja toimintoja ei jatkossa-kaan rahoiteta kehitysyhteistyövaroista.

Kansainväliset pakotteet ovat tärkeä osa kokonaisvaltaista lähestymistapaa konfliktien ennaltaehkäisemisessä ja hoitamisessa. Suomi osallistuu aktiivisesti kansainvälisen pakotepolitiikan kehittämiseen korostaen YK:n turvallisuusneuvoston asemaa kaikkia jäsenvaltioita sitovien päätösten tekijänä. Pakotteet ovat myös keskeinen osa Euroopan unionin keinovalikoimaa. Pakotejärjestelmät ovat sitä tehokkaampia, mitä laajempi kansainvälisen yhteisön tuki niillä on takanaan. Suomi pitää tärkeänä, että pakotteet kohdennetaan mahdollisimman tarkasti ja että sivullisille aiheutuvat kielteiset seuraamukset minimoidaan ja pakotteiden kohteiden oikeusturvasta huolehditaan.

Osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan

Suomi osallistuu jatkossakin kriisinhallintatehtäviin tukeakseen turvallisuutta, vakautta sekä konfliktien ratkaisemista ja vahvistaakseen Suomen turvallisuutta, kansainvälistä asemaa ja puolustuskykyä. Sotilaallinen kriisinhallinta kehittää Suomen puolustuksessa ja Suomeen vaikuttavissa kriiseissä tarvittavia valmiuksia ja kykyjä. Suomi pyrkii vahvistamaan kriisinhallintatoimintansa vaikuttavuutta sekä kykyjään osallistua myös vaativaan kansainväliseen kriisinhallintatoimintaan kokonaisvaltaisella ja Suomen vahvuudet huomioon ottavalla tavalla. Tavoitteena on saada suomalaisia kriisinhallintaoperaatioiden johtotehtäviin.

Sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan keinoja voidaan käyttää toisiaan täydentäen kunkin kriisialueen ja kansainvälisten operaatioiden erityistarpeiden pohjalta. Sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua tulisi koordinoida keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi. Sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun roolit ja vastuut ovat erillisiä, mutta ne voivat olla toisiaan täydentäviä. Humanitaarisen avun osalta noudatetaan YK:n määrittelemiä periaatteita, jotka koskevat muun muassa avun riippumattomuutta, epäpoliittisuutta ja tarveharkintaisuutta.

Kriisialueiden omien turvallisuusrakenteiden ja oikeusvaltiokehityksen tukeminen ja turvallisuustoimijoiden kouluttaminen ovat osa yhteiskunnan perusrakenteiden vahvistamista. Operaatio-osallistumisen ohella panostetaan lisääntyvästi kriisinhallinnan koulutusosaamisen viemiseen. Tavoitteena on vahvistaa kehittyvien maiden omaa kriisinhallintakapasiteettia, erityisesti Afrikassa.

Kriisinhallintatoiminnassa huomioidaan läpileikkaavat teemat, kuten ihmis-oikeuksien, tasa-arvon, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen edistäminen sekä kulttuuriset ja uskonnolliset ulottuvuudet. Naisten ja tyttöjen asemaa ja

osallistumista edistetään kansallisen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman mukaisesti.

Suomi osallistuu sotilaalliseen kriisinhallintaan ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden mukaisesti tasolla, joka vastaa Suomen pitkäaikaista sitoutumista rauhan ja vakauden ylläpitämiseen ja kehittämiseen sekä ottaa huomioon Suomen vuosikymmenten pituisen ja merkittävän osallistumisen sotilaallisiin rauhanturva- ja kriisinhallintaoperaatioihin. Tämä vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa ja osoittaa selkeää halua osallistua kansainväliseen vastuunkantoon ja edellyttää riittävää koulutusta ja resursointia.

Päätös osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon tehdään ulko- ja turvallisuuspoliittisista lähtökohdista sekä kriisialueen ja operaation tarpeiden mukaisesti ottaen myös huomioon käytettävissä olevat suorituskyyt ja taloudelliset edellytykset. Päätöksenteossa arvioidaan myös osallistumisen vaikuttavuutta sekä operaatiosta saatavia hyötyjä suorituskyyjen kehittämiseksi. Operaatioihin pyritään ensisijaisesti tarjoamaan Suomen ilmoittamassa joukkorekisterissä olevia suorituskyyjä.

Talousarviossa varaudutaan operaatioihin, jotka ovat käynnissä tai joihin osallistumisesta on päätös. Uudet operaatiot rahoitetaan lisätalousarviossa. Lisäksi talousarviossa osoitetaan varalla olevaa rahoitusta käynnissä olevien operaatioiden lisämenoihin ja niiden jatkamiseen, mahdollisiin uusiin kriisinhallintaoperaatioihin sekä muihin kriisinhallintameneihin.

Suomen siviilikriisinhallinnan osallistumisessa korostuu jatkossakin korkea-tasoinen poliisi-, oikeusvaltio-, rajaturvallisuus- sekä ihmisoikeus- ja tasa-arvoasiantuntemus. Pääpaino on EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioissa. Suomi osallistuu YK:n toimintaan kansainvälisen turvallisuuden ja vakauden edistämiseksi myös siviilivoimavaroin painottamalla poliisi- ja oikeusvaltiotoiminnan kehittämistä.

Myös siviilikriisinhallinnassa Suomen osallistumisen vaikuttavuutta pyritään kehittämään. Siviilikriisinhallintaoperaatioissa tavoitteena on 150 suomalaisasiantuntijan taso. Tavoitteena on suomalaisasiantuntijoiden lähettäminen myös siviilikriisinhallintaoperaatioiden johtotehtäviin. Siviilikriisinhallinnan tehtävien vaativuus ja operaatioissa toimiviin asiantuntijoihin kohdistuvien riskien kasvaminen huomioidaan. Suomalaisasiantuntijoiden lähettämiseen siviilikriisinhallintatehtäviin varataan tarvittavat taloudelliset resurssit.

Jatkossa selvitetään kriisinhallintaan ja mahdolliseen muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät lainsäädännön muutostarpeet. Muutostarpeiden selvitystyö pyritään aloittamaan tällä hallituskaudella.

Kansainvälisen puolustusyhteistyön kehittäminen

Aktiivinen puolustusyhteistyö lisää alueellista vakautta ja lisää puolustuksen uskottavuutta. Täysimääräinen osallistuminen monikansalliseen yhteistyöhön mahdollistaa, että Suomi pystyy vaikuttamaan päätöksiin uusista yhteistyö-alueista, menettelyistä tai rakenteista. Tilannetietoisuus ja kansainvälinen vaikuttaminen edellyttävät myös riittävää edustautumista kansainvälisissä rakenteissa.

Suomi on riippuvainen kansainvälisestä yhteistyöstä sotilaallisten suorituskykyjen kehittämisessä ja ylläpitämisessä. Yhteistyön tiivistäminen on välttämättömyyksiä suorituskykyjen turvaamiseksi. Suomi osallistuu puolustusyhteistyöhön pohjoismaisesti, EU:ssa, Naton kumppanuuden puitteissa sekä kahdensivulaisesti. Yhteistyötavoitteet eri yhdistelmissä ja rakenteissa ovat toisiaan tukevia ja täydentäviä. Suomen lähtökohtana ovat käytännönläheiset ja joustavat yhteistyöratkaisut huomioiden kotimaisen puolustustarviketeollisuuden tasaveroiset toimintaedellytykset suhteessa Pohjoismaihin ja eurooppalaisiin kilpailijoihinsa.

Suomen näkemyksen mukaan EU:n tulisi luoda yhteinen visio ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta ja sitoutua poliittisesti sotilaallisten suorituskykyjen yhteiseen kehittämiseen, ylläpitämiseen, käyttöön ja jakamiseen.

Suomi tukee erityisesti pohjoismaisen puolustusyhteistyön syventämistä. Pohjoismaiselle yhteistyölle pyritään luomaan yhteinen tavoitetilä, joka edistää sen laajentamista ja syventämistä. Suomi tukee kansallisten ja yhteisten suorituskykyjen rakentamiseen, ylläpitoon ja käyttöön tähtäävän yhteistyön sekä niihin liittyvien toimintamallien kehittämistä. Kykyä operatiiviseen yhteistoimintaan omalla ja lähialueella sekä kriisinhallintaoperaatioissa ja yhteistyötä puolustusalan koulutuksissa ja harjoituksissa kehitetään edelleen.

Suomelle EU:n taisteluosastot ja osallistuminen Naton nopean toiminnan joukkoja täydentävään toimintaan sekä kansainvälinen koulutus- ja harjoitustoiminta ovat keskeisiä käytännön välineitä kehitettäessä puolustusvoimien suorituskykyä ja niiden yhteensopivuutta.

Suomi osallistuu jatkossakin päätöksensä mukaan EU:n taisteluosastoihin ja tukee niiden toimintakyvyn ja käyttömahdollisuuksien lisäämistä sekä jatkaa myös osallistumista Naton nopean toiminnan joukkoja (NRF) täydentävään toi-

mintaan. Suomen osallistuminen ensisijaisena tavoitteena on kehittää valmiuksia osallistua sotilaalliseen kriinhallintaan, mutta osallistumisella parannetaan myös kansallista puolustuskykyä sekä ulkopuolisen avun vastaanottovalmiutta.

Asevalvonta

Suomi korostaa YK:n merkitystä monenkeskisen asevalvonta- ja aseidenriisuntajärjestelmän perustana ja ensisijaisena foorumina sopimusjärjestelyille. Suomi korostaa tarvetta tehostaa asevalvontajärjestelyjen toimeenpanoa ja kehittää toimeenpanon seurantamekanismeja. Kehitysmaita tuetaan käytävissä olevin resurssein, jotta myös ne voisivat sitoutua kansainvälisiin asevalvontavelvoitteisiin.

Suomi osallistuu asevalvontaa, aseidenriisuntaa ja asesulkua koskeviin neuvotteluprosesseihin. Suomi pyrkii vaikuttamaan niissä aktiivisesti ja tekee kunkin prosessin lopussa kokonaisvaltaisen harkinnan pohjalta ratkaisunsa koskien uusien sitoumusten ottamista.

Suomi huomioi olemassa olevan kansainvälisen normiston ja Suomen sitoumukset omassa puolustuksessaan. Suomen puolustussuunnittelussa pyritään myös ennakoimaan normiston kehitystä, asejärjestelmien humanitaarista hyväksyttävyyttä ja asejärjestelmien saatavuutta kansainvälisiltä markkinoilta.

Ydinsulkusopimuksen merkitys kansainvälisen ydinasevalvontajärjestelmän kulmakivenä on tärkeä. Suomi painottaa ydinsulkusopimuksen kaikkia osaluoteita. Suomi pyrkii toiminnallaan edesauttamaan ydinaseisiin liittyvän avoimuuden lisäämistä, onnettomuuksien ja väärinkäsitysten riskien vähentämistä ja ydinaseeriisunnan edistämistä.

Kahdenvälisten sopimusten lisäksi Geneven aseidenriisuntakonferenssista tulisi saada tuloksia, joista ensisijainen tavoite on fissiilimateriaalin tuotannon rajoittamiseen tähtäävä sopimus. Taktiset ydinaseet tulisi sisällyttää monenkeskisen asevalvonnan ja aseidenriisunnan piiriin. Ydinkoekieltosopimuksen voimaansattaminen on keskeistä.

Suomi toimii aktiivisesti ydin-, kemiallisten ja biologisten aseiden sekä niihin liittyvien materiaalien ja osaamisen leviämisen estämiseksi muun muassa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1540 pohjalta, G8-maiden johdolla perustetun Global Partnership -kumppanuuden, Yhdysvaltojen ja Venäjän yhdessä käynnistämän ydinterrorismin vastaisen toiminnan sekä Yhdysvaltojen aloitteesta käynnistetyn ydinturvahuippukokousprosessin ja laittomia kuljetuksia ehkäisevän Proliferation Security Initiative -hankkeen puitteissa.

Suomi kehittää kansainvälistä ja kansallista yhteistyötä myös turvallisuus- ja terveysviranomaisten välillä biologisten uhkien torjumiseksi. Suomi toimii aktiivisesti kemiallisten aseiden leviämisen estämiseksi ja kemiallisten taisteluainesten todentamismenetelmien kehittämiseksi.

Suomi on liittynyt jalkaväkimiinat kieltävään Ottawan sopimukseen. Suomen jalkaväkimiinavarastot hävitetään sopimuksen edellyttämällä tavalla neljän vuoden kuluessa sopimuksen voimaantulosta. Suomi jatkaa myös aktiivista osallistumistaan humanitaariseen miinatoimintaan.

Suomi ei ole osapuolena rypäleaseiden kieltöä koskevassa Oslon sopimuksessa. Suomi tukee sopimuksen tavoitteita sekä pyrkimyksiä sopimuksen universalisoimiseksi ja osallistuu sopimuksen toimeenpanoon humanitaarisen miinatoiminnan kautta. Suomen kannalta olosuhteissa ei ole nykyisellään tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka mahdollistaisivat sopimukseen liittymisen.

Suomi toimii aktiivisesti kansainvälisen asekaupan laajan, tehokkaan ja kattavan säätelyn turvaavan asekauppasopimuksen aikaansaamiseksi ja mahdollisesti voimaantulevan sopimuksen toimeenpanemiseksi. Suomi jatkaa aktiivista toimintaansa pienaseiden laittoman leviämisen ehkäisemiseksi ja pienaseiden aiheuttamien ihmisoikeus- ja turvallisuusongelmien vähentämiseksi.

Suomi osallistuu aktiivisesti myös humanitaarisen oikeuden kehittämistä koskeisiin prosesseihin.

Suomi osallistuu kansainvälisten vientivalvontajärjestelyiden tehostamiseen. Vientivalvonnassaan Suomi noudattaa EU:n yhteisiä säännöksiä, joiden kehittämiseen ja vahvistamiseen Suomi pyrkii. Aseiden vientiä Suomesta ei sallita tilanteissa, joissa on vahvat syyt epäillä niitä käytettävän ihmisoikeusloukkauksiin.

4.5 Turvallisuuden edistäminen lähialueilla

Suomi hyödyntää täysimittaisesti tiivistyvän pohjoismaisen yhteistyön tarjoamat mahdollisuudet myös turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla.

Suomi kehittää yhteistyötään Baltian maiden kanssa kahdenvälisesti, EU:ssa ja muilla kansainvälisillä foorumeilla. Suomi tukee Pohjoismaiden ja Baltian maiden yhteistyön tiivistämistä ja edistää Itämeren alueen yhteistyötä talouden, ympäristönsuojelun, rajavalvontayhteistyön ja -turvallisuuden, meriturvalli-

suuden ja rajat ylittävän rikollisuuden ehkäisyn aloilla. Yhteistyötä kehitetään EU:ssa sekä alueellisesti ja kahdenvälisesti.

Itämeren valtioiden neuvostolla on keskeinen rooli hallitusten välisenä poliittisena yhteistyöfoorumina sektorikohtaisen toiminnan ohella. Suomi toimii EU:n Itämeren alueen strategian tehokkaan toimeenpanon edistämiseksi ja riittävän rahoituksen varmistamiseksi. Suomi tukee pyrkimyksiä Itämeren tilan parantamiseksi toiminnalla Baltic Sea Action Plan -prosessin ja Itämeren suojelukomissio HELCOMin (Helsinki Commission) puitteissa. Suomi osallistuu aktiivisesti EU:n meripolitiikan toimeenpanoon tavoitteena parantaa Itämeren alueen turvallisuutta.

Valtioneuvosto selvittää, kuinka Ahvenanmaan maakunnan erityisasema huomioidaan jatkossakin mahdollisissa öljyonnettomuuksissa ja muissa kriisitilanteissa ja miten asianomaisten viranomaisten riittävä valmius varmistetaan.

Arktisia alueita koskevaa yhteistyötä kehitetään Arktisessa neuvostossa, Barentsin euroarktisessa neuvostossa, Pohjoismaiden ministerineuvostossa sekä muissa yhteyksissä. Suomi tukee Arktisen neuvoston vahvistumista järjestönä. Suomi pyrkii myötävaikuttamaan luonnonvarojen hyödyntämistä koskevien kiistojen ratkaisemiseen kansainvälisen oikeuden mukaisesti. Suomi ajaa EU:n arktisen politiikan vahvistamista ja EU:n tarkkailijajäsenyyttä Arktisessa neuvostossa.

Suomi pitää tärkeänä tiedonsaannin ja avoimuuden kehittämistä koskien Suomen lähialueella oleviin ydinvoimaloihin, ydinsukellusveneisiin ja taktisiin ydinaseisiin liittyviä onnettomuusriskejä.

Suomi edistää vastavuoroisuuteen perustuvaa liikkuvuutta Suomen ja Venäjän välillä sekä tukee EU:n tavoitteita viisumivapauden edistämisestä Venäjän ja EU:n sopimien askelmerkkien mukaisesti. On tärkeää, että EU:n järjestelmien tekniset valmiudet viisumivapauteen siirtymiseksi samoin kuin kansalliset valmiudet rajaliikenteen kasvun hallitsemiseksi luodaan ajoissa.

4.6 Turvallisuuspoliittinen solidaarisuus

Lissabonin sopimuksen yhteisvastuulauseke (terrori-iskut, suuronnettomuudet)

Suomi varautuu toimimaan Lissabonin sopimuksen yhteisvastuulausekkeen (SEUT 222 artikla) mukaisesti sekä luo ja ylläpitää valmiuksia yhteisvastuulausekkeen piiriin kuuluvan avun antamiseen ja vastaanottamiseen. Suomi huo-

lehtii siitä, että kansallisessa lainsäädännössä ei ole esteitä yhteisvastuulausekkeen toimeenpanolle Suomen alueella tai Suomen toiminnalle, jos toinen jäsenvaltio joutuu terrori-iskun, luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi ja pyytää tätä varten apua. Tämä edellyttää muutoksia Suomen lainsäädäntöön. Muutosten tarve pyritään selvittämään tämän hallituskauden aikana. Lisäksi varmistetaan, että lausekkeen toimeenpanolle on varattu riittävät resurssit. Suomi osallistuu aktiivisesti yhteisvastuulausekkeen toimeenpanoa koskevaan keskusteluun ja toimii aloitteellisesti yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanoa koskevien, perussopimuksen vaatimien sääntöjen aikaansaamiseksi.

Suomi pitää tärkeänä, että unionin jäsenvaltiot kehittävät kykyjään antaa ja vastaanottaa apua lausekkeen mukaisesti.

Suomi katsoo myös, että olemassa olevia avunantomekanismeja on käytettävä nykyistä tehokkaammin. Jäsenvaltioiden välisen yhteistyön toteuttamiseen on jo menettelyitä, esimerkiksi kahden- ja monenväliset sopimusjärjestelyt, unionin nopean hälyttämisen ja avunannon järjestelyt sekä oikeus- ja virkapumenettelyt.

Suomi pitää tärkeänä, että myös Pohjoismaiden kesken kehitetään edelleen valmiuksia antaa toiselle Pohjoismaalle pyydettyä apua vuonna 2011 yhteisesti hyväksytyn solidaarisuusjulistuksen mukaisesti terrorismin, luonnonmullistusten tai kyberhyökkäysten tapahtuessa.

Lissabonin sopimuksen yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevat erityismääräykset; keskinäistä avunantoa koskeva velvoite (aseellinen hyökkäys)

Suomi katsoo, että Lissabonin sopimukseen sisältyvää velvoitetta keskinäisestä avunannosta (SEU 42(7) artikla) on tulkittava siten, että se edellyttää jäsenmailta myös valmiutta antaa tarvittaessa apua, jos jokin jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Velvoitteen käyttöönotto ei edellytä unionitason päätöstä. Unionille ei ole velvoitteella annettu toimivaltaa. Kukin jäsenvaltio tekee omat päätöksensä avun antamisesta ja sen muodoista. Pohjois-Atlantin liittoon kuuluvat EU:n jäsenvaltiot toteuttavat oman puolustuksensa liittokunnan puitteissa.

Jäsenmaiden kesken EU:ssa ei ole käynnistetty keskustelua siitä, miten avunantovelvoitetta pantaisiin toimeen. Suomi kehittää omia valmiuksiaan avun antamiseen ja vastaanottamiseen ja pyrkii kuluva hallituskauden aikana selvittämään tarpeet lainsäädäntönsä muuttamiselle lausekkeen toimeenpanon mahdollistamiseksi.

Suomi ottaa politiikassaan huomioon, ettei unionilla ole omaa puolustussuunnittelua eikä yhteisen puolustuksen järjestelyjä. Suomi edistää EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä, jonka kautta syntyy yhteistointintakykyä sotilaallisen avun vastaanottamiseen ja antamiseen.

EU:n yhteisvastuulauseke

(SEUT 222 art) "1. Unioni ja sen jäsenvaltiot toimivat yhdessä yhteisvastuun hengessä, jos jäsenvaltio joutuu terrori-iskun taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi. Suomi ottaa käyttöön kaikki käytettävissään olevat välineet, mukaan lukien jäsenvaltioiden sen käyttöön asettamat sotilaalliset voimavarat:

a) – torjuakseen terrorismin uhan jäsenvaltioiden alueella;
– suojellakseen demokraattisia instituutioita ja siviiliväestöä mahdolliselta terrori-iskulta;
– antaakseen apua jäsenvaltiolle tämän alueella ja tämän poliittisten elinten pyynnöstä terrori-iskun tapahtuessa;

b) antaakseen apua jäsenvaltiolle tämän alueella ja tämän poliittisten elinten pyynnöstä luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden tapahtuessa.

2. Jos jäsenvaltio joutuu terrori-iskun kohteeksi taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden uhriksi, muut jäsenvaltiot antavat sille apua sen poliittisten elinten pyynnöstä. Tätä tarkoitusta varten jäsenvaltiot sovittavat yhteen toimensa neuvostossa.

3. Neuvosto tekee komission ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yhteisestä ehdotuksesta päätöksen, jossa määritellään säännöt, joiden mukaisesti unioni panee täytäntöön tämän yhteisvastuulausekkeen. Neuvosto tekee ratkaisunsa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jos päätöksellä on merkitystä puolustuksen alalla. Asiasta ilmoitetaan Euroopan parlamentille.

Neuvostoa avustavat tämän kohdan soveltamisalalla poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa kehitettyjen rakenteiden tukeamana sekä 71 artiklassa tarkoitettu komitea, jotka antavat sille tarvittaessa yhteisiä lausuntoja, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 240 artiklan soveltamista.

4. Jotta unioni ja sen jäsenvaltiot voisivat toimia tehokkaasti, Eurooppa-neuvosto arvioi säännöllisesti unioniin kohdistuvia uhkia."

EU:n keskinäistä avunantoa koskeva velvoite

(SEU 42 artiklan 7 kohta) "7. Jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Tämä ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen.

Tämän alan sitoumusten ja yhteistyön on oltava Pohjois-Atlantin liiton puitteissa tehtyjen sitoumusten mukaisia, ja Pohjois-Atlantin liitto on jäseninään oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin."

4.7 Yhteiskunnan toiminnan turvaaminen – kokonaisturvallisuus

Lisääntyvä kansainvälinen vuorovaikutus ja keskinäisriippuvuus tuottavat suomalaisille kasvavaa vaurautta ja hyötyjä. Yhteiskunnan menestys rakentuu jatkossakin avoimuudelle, laajoille vapauksille ja oikeuksille, kun samalla varmistetaan riittävä viranomaisohjaus ja kriisitilanteiden hallintakyky. Näistä lähtökohdista Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa huomioidaan yhtenä tekijänä myös yhteiskunnan varautumisen tarpeet.

Suomessa on hyvin toimiva ja kansalaisten luottamusta nauttiva varautumisen perinne, joka on vuosikymmenten kuluessa muodostanut perustan yhteiskunnan eri toimijoiden yhteistoiminnan järjestelyille. Kokonaisturvallisuutta on kehitetty yhteistyössä viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen kesken. Yhteistyön jatkuva kehittäminen on jatkossakin jokaisen turvallisuustoimijan tavoite. Kansalaisten saaminen mukaan turvallisuustyöhön ja väestön osaamisen kehittäminen on yhä tärkeämpää.

Yhteiskunnan varautuminen poikkeusoloihin ja vakaviin häiriötilanteisiin perustuu laajaan turvallisuuskäsitykseen ja sen pohjalta laadittuun yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan (Vnp 2010). Tulevaisuuden haasteisiin vastaaminen edellyttää kokonaisvaltaista ja verkottunutta lähestymistapaa sekä kykyä reagoida nopeasti toimintaympäristön muutoksiin. Tästä lähtökohdasta laadittu yhteiskunnan turvallisuusstrategia kattaa sekä sisäiset että ulkoiset uhkat näitä erittelemättä ja antaa varautumiselle yhteiset suunnittelu-, vastuu- ja toimeenpanoperiaatteet.

Suomalaisen yhteiskunnan varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden periaatteella, joka tarkoittaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista viranomaisten, elinkeinoelämän sekä järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana.

Kokonaisturvallisuuden käsite on määritelty ja hallinnonalojen vastuut täsmennetty valtioneuvoston periaatepäätöksessä kokonaisturvallisuudesta. Periaatepäätöksessä kokonaisturvallisuus vakiinnutetaan yhteisenä varautumisen käsitteenä ja mallina sekä nimetään nykyinen Turvallisuus- ja puolustusasiainkomitea laaja-alaisemmaksi ja -pohjaisemmaksi Turvallisuuskomiteaksi. Turvallisuuskomitea avustaa valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä kokonaisturvallisuuden hallintaan tähtäävässä varautumisessa ja varautumisen yhteensovittamisessa. Komitea seuraa ja arvioi Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen ympäristön ja yhteiskunnan muutosten vaikutuksia kokonaisturvallisuuden järjestelyihin. Se seuraa myös hallinnon eri alojen ja tasojen toimia kokonaisturvallisuuteen liittyvän varautumisen järjestelyjen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.

seksi. Turvallisuuskomitea myös sovittaa tarvittaessa yhteen laajoja ja tärkeitä varautumista koskevia asiakokonaisuuksia, kuten valtakunnallisen varautumisen yhteensovittaminen sekä yhteistyömuotojen, toimintamallien, tutkimuksen ja harjoitustoiminnan kehittäminen.

Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko on keskeinen ohjausasiakirja, jossa laajaan turvallisuuskäsitykseen pohjautuen linjataan kokonaisturvallisuutta koskevat, yli hallituskausien ulottuvat perusteet. Kokonaisturvallisuuden yleiset toteuttamisperiaatteet kuvataan valtioneuvoston periaatepäätöksessä yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta. Toimeenpanon konkreettiset linjaukset esitetään hallitusohjelmassa, valtioneuvoston päätöksissä sekä vastuullisten hallinnonalojen toiminta- ja taloussuunnitelmissa ja muissa strategia-asiakirjoissa, kuten esimerkiksi valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista, sisäisen turvallisuuden ohjelma tai tietoturvastrategian toimenpideohjelma. Käytännön toimeenpanosta vastaavat viranomaiset yhteistyössä elinkeinoelämän ja järjestöjen kanssa.

4.8 Kokonaisturvallisuuden toimeenpanon kehittämisen linjaukset

Selonteossa kuvatut toimintaympäristön ja mahdollisen sotilaallisen voimankäytön muutokset vaikuttavat monitahoisesti yhteiskunnan toiminnan turvaamiseen. Kokonaisturvallisuuden kannalta keskeisimpiä haasteita ovat globaalin ja kansallisten järjestelmien keskinäisriippuvuuden kasvaminen. Järjestelmien toimintalogiikka ei useinkaan noudata sektorihallinnon tai markkinoiden ohjauspyrkimyksiä. Tiedonvälityksen nopeuden kasvaminen tehostaa turvallisuustoimijoiden yhteistyötä, mutta samalla väärän tai haitallisen tiedon leviäminen on yhä vaikeampaa hallita.

Elinkeinoelämän merkitys lisääntyy yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa. Suurempien yritysten ja kriittisten palveluntuottajien turvallisuussuunnittelu on tärkeä osa kokonaisturvallisuutta, erityisesti paikallisella ja alueellisella tasolla. Huoltovarmuuskysymykset, palvelusopimukset ja muu yhteistoiminta viranomaisten kanssa edellyttävät lainsäädännön ja sopimus- sekä soveltamisohjeiden saatavuuden sekä tunnettuuden lisäämistä. Elinkeinoelämän keskeisiä toimijoita on hyödynnettävä turvallisuuden kehittämisen yhteistyöfoorumeilla kaikilla toimintatasoilla.

Toimintaympäristön muutosten seurauksena on kyettävä entistä kokonaisvaltaisemmin havaitsemaan ja analysoimaan uhkien välilliset ja välittömät keskinäisvaikutukset. Kokonaisturvallisuuden kehittämiseksi ja resurssien käytön optimoimiseksi tarvitaan monialaisen osaamisen yhteensovittamista kaikilla

hallinnon tasoilla. Yhteistoiminnassa muodostuva kokonaisvaltainen turvallisuusajattelu tukee myös ennaltaehkäisevien toimien ja kustannustehokkaiden ratkaisujen löytymistä.

Euroopan unionin keskeinen rooli yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden varmistamisessa

Euroopan unionilla on toimivaltaa useilla yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden varmistamisen kannalta keskeisillä aloilla. Nämä alat liittyvät sekä väestön turvallisuuden ja hyvinvoinnin turvaamiseen että yhteiskunnan toimivuuden ylläpitämiseen. Osalla aloista unionin toimivalta on yksinomaista, jolloin vain EU toimii lainsäätäjänä ja kansainvälisten sopimusten tekijänä. Osalla aloista toimivalta on jäsenvaltioiden kanssa jaettua. Joillain aloilla unioni toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa täydentäviä toimia tai jäsenvaltiot sovittavat yhteen politiikkaansa.

Kansainvälisen yhteistoiminnan hyödyntäminen

Globaalin toimintaympäristön keskinäisriippuvuus, turvallisuushkien ennaltaehkäisy ja hallinta edellyttävät laajaa kansainvälistä yhteistoimintaa sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa että käytännön tasolla turvallisuusviranomaisten kesken. Laaja-alaisen, valtioiden rajat ylittävien uhkien ja ongelmien ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan on varauduttava osana eurooppalaisia ja maailmanlaajuisia yhteistyörakenteita ja järjestöjä. Viranomaisten välistä yhteistyötä on syvennettävä kriisien ja uhkien luonteen vuoksi sekä yhteiskunnan voimavarojen tehokkaan käytön mahdollistamiseksi.

Sisäisen turvallisuuden vahvistamiseen liittyvä kansainvälinen yhteistyö vahvistaa myös Suomen ulkopoliittikkaa ja kansallista turvallisuutta. Sisäisen turvallisuuden kannalta keskeisiä kansainvälisen yhteistoiminnan asiakokonaisuuksia ovat terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta, rajaturvallisuuden vahvistaminen, muuttoliikkeiden hallinta ja kansainvälinen pelastusyhteistyö sekä muu kriisiapu. Euroopan unioni on Suomelle keskeinen viitekehys turvallisuuden varmistamisessa ja kehittämisessä. Suomen osallistuminen Euroopan unionin raja-, meri-, maahanmuutto- ja yhteisen turvapaikkapolitiikan sekä niihin liittyvien eurooppalaisten toimintajärjestelmien kehittämiseen on tärkeää. EU:n rajaturvallisuusviraston ja turvapaikka-asioiden tukiviraston operatiiviseen toimintaan osallistutaan aktiivisesti. Tällä vahvistetaan eurooppalaista rajaturvallisuutta, maahanmuuttoliikkeiden hallintaa ja unionin naapurimaiden toimintakykyä sekä siten edistetään myös unionin lähialueen turvallisuusympäristön myönteistä kehittymistä.

Toimintaympäristön muutosten laadukkaan ennakkoinnin ja uhkien vastaamisen keskeisenä edellytyksenä on kansainvälinen yhteistyö tiedon vaihdossa ja turvallisuustutkimuksessa. Turvallisuusluokitellun tiedon vaihdossa korostuu Suomen tekemien tietoturvasopimusten tärkeys muiden valtioiden ja kansainvälisten organisaatioiden, kuten EU, Nato ja Euroopan avaruusjärjestö (European Space Agency, ESA) kanssa. Tämä osaltaan lisää Suomen tarvetta turvata kansallisen turvallisuusviranomaisorganisaation (National Security Authority, NSA ja Designated Security Authority, DSA) toimintaedellytykset kaikissa olosuhteissa.

Turvallisuusosaamisen kehittäminen

Turvallisuuden laaja-alaisuus ja sen eri osa-alueiden keskinäisriippuvuus edellyttävät erityisesti käytännön toimintaa tukevaa tutkimus- ja kehitystyötä. Tutkimuksen ohjausta ja yliopistojen, tutkimuslaitosten ja turvallisuusalan oppilaitosten ja muiden turvallisuusalan tutkimusta tuottavien tai rahoittavien toimijoiden yhteistyötä on kehitettävä edelleen. Tutkimustulosten hyödyntämisestä ja varautumisen kehittämistä on tehtävä nykyistä järjestelmällisemmin. Esimerkiksi poikkihallinnollisesti tutkimusohjelmana tuotettava toimintaympäristöanalyysi tukee tulevien selonteiden ja muiden selvitysten laatimista. Nämä asiat on huomioitava, kun kansallinen turvallisuustutkimuksen strategia päivitetään turvallisuustutkimuksen toimeenpano-ohjelmaksi vuonna 2013. Kokonaisturvallisuuden tutkimusaiheita on pohdittava yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja toimintaympäristön kehityksen sekä muutostarvioiden kanssa kokonaisuutena. Ohjauksesta vastaavat hallinnonalojen tutkimusyksiköt perustettavan Turvallisuuskomitean tukemana.

Turvallisuusosaamisen kehittäminen on yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden kannalta tärkeää. Kansalaisten turvallisuusvalmiuksia on kehitettävä parantamalla tiedon saatavuutta ja ohjeistuksen laatua. Tässä järjestöillä on keskeinen rooli, jota viranomaisten on tuettava. Kansalaisten taitoja kehittämällä on pyrittävä samalla yhteisöllisyyden edistämiseen ja ehkäisemään syrjäytymistä. Turvallisuusalan ammattilaisten, niin julkishallinnossa kuin elinkeinoelämän ja järjestöjen piirissä, on kyettävä arvioimaan uhkia ja niistä aiheutuvia mahdollisia seurauksia omaa toimialaansa laajemmassa viitekehyksessä.

Tilannekuvajärjestelmän ja viestinnän kehittäminen

Kansallinen kyky muodostaa ja pitää yllä kokonaisvaltaista tilannekuvaa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista sekä analysoida ja ohjata toimintaa häiriö- ja poikkeusoloissa vaatii edelleen kehittämistä. Kokonaisturvallisuuden kehittämisen ja häiriötilanteiden hallinnan kannalta tilannetietoisuuden merki-

tys korostuu hallinnon eri tasoilla ja poikkeiyhteiskunnallisesti. Valtioneuvoston tilannekuvatoiminta uudistetaan ja hallinnonalojen tilannekuvan jakamisen sekä yhteisen kokonaisturvallisuuden tilannetietoisuuden yhteensovittamisen kehittämistä jatketaan muun muassa laatimalla kansallinen riskianalyysi Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määriteltujen uhkamallien pohjalta.

Kriisiviestinnän kehittämistä jatketaan ja valtionjohdon sekä hallinnonalojen strategista viestintää yhdenmukaistetaan. Tavoitteena on ennakoiva ja koordinoitu viestintä eri kriisitilanteissa. Viestintä on keskeinen osa johtamisen vaikuttavuutta ja näkökulmat on huomioitava kaikessa kokonaisturvallisuutta koskevassa suunnittelussa ja harjoitustoiminnassa.

Harjoitustoiminnan systematisointi

Suorituskykyinen valmius uhkien ennaltaehkäisyyn, torjuntaan ja jälkihoitoon edellyttää systemaattista harjoitustoimintaa. Yhteiskunnan kriisivalmiutta testaavia valmiusharjoituksia ja strategioiden toimeenpanoa mittaavia arviointikeinoja on kehitettävä jatkuvasti. Valtionhallinnon valmiusharjoitus (VALHA) toimeenpannaan säännöllisesti neljän vuoden välein kunkin hallituskauden alkupuoliskolla. Hallinnon- ja eri toimialojen valmiuden ylläpito ja kehittäminen edellyttävät suunnitelmallista kehittämis- ja testausjärjestelmää. Hallinnonalojen on laadittava suunnitelmat strategisten tehtäviensä edellyttämien toimintojen valmiuden konseptien kehittämiseksi.

Kuntien ja alueiden turvallisuuden edistäminen

Hyvinvointi- ja turvallisuuspalvelut organisoidaan paikallistasolla kunnissa. Kuntien rooli varautumisessa on keskeinen, koska peruspalvelujen ja useiden muiden yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen järjestäminen on niiden vastuulla. Kaikenkattavaa turvallisuusosaamista ei ole tarkoituksenmukaista kehittää jokaisessa kunnassa. Kuntien keskinäistä yhteistyötä, aluehallinnon tukemana, on kehitettävä. Kehitettyjä maakunnallisia turvallisuuden verkostoja on hyödynnettävä alueellisessa kehittämisessä. Kuntien tulee huolehtia siitä, että sekä kuntien, kuntien yhteistoimintarakenteiden että yksityisten palveluntuottajien toiminnoissa on varauduttu häiriötilanteisiin ja niillä on ajan tasalla olevat ja harjoitellut valmius- ja jatkuvuudenhallinnan suunnitelmat.

Järjestöt ja elinkeinoelämä osallistuvat kiinteästi jatkuvuudenhallinnan suunnitteluun. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta luotaessa huomioidaan varautumisen ja jatkuvuuden hallinnan näkökulmat siten, että uudet rakenteet ja palvelualueet tukevat hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja toimintojen jatkuvuudenhallintaa. Valtakunnallisen ja aluehallinnon tuen saatavuutta kunnille

kehitetään erityisesti nopeasti kehittyvissä laajoissa häiriötilanteissa. Valtion alueellisten toimijoiden ja kuntien muodostamien yhteistoiminta-alueiden eri sektoreiden aluejakoa yhdenmukaistetaan. Eri viranomaisten alueellisten vastuujakojen muututtua ja muuttuessa on pidettävä huoli siitä, että turvallisuuteen liittyvät vastuut ja roolit pysyvät selkeinä.

Huoltovarmuus ja jatkuvuuden hallinta

Huoltovarmuustoiminnalla on kasvava merkitys yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden kehittämisessä, koska yhä suurempi osuus yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta on siirtynyt yksityisen sektorin hoidettavaksi. Globalisaation myötä omistus- ja liiketoimintarakenteiden muutokset sekä kansainväliset riippuvuudet asettavat haasteita huoltovarmuuden turvaamiselle.

Huoltovarmuustoimintaa ohjaavat valtioneuvoston päätökset huoltovarmuuden tavoitteista. Perustavoitteena on ollut, että huoltovarmuustoimenpiteillä pidetään yllä väestön elinmahdollisuuksien ja toimintakyvyn sekä yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätön infrastruktuuri ja kriittinen tuotanto sekä normaaliolojen vakavissa häiriöissä että poikkeusoloissa.

Nykyinen valtioneuvoston huoltovarmuuspäätös uusitaan kevääseen 2013 mennessä. Koska taloudellinen toimintaympäristö ja myös uhkakuvat ovat muuttuneet, huoltovarmuuspäätöksen pohjaksi suoritetaan laaja analyysi toimintaympäristön kehityspiirteistä, riskeistä ja uhkista sekä niiden vaikutuksista huoltovarmuuteen. Huoltovarmuuden tavoitepäätös määrittelee kehittämisen lähivuosien painopistealueet ja ottaa huomioon verkostoituneen yhteiskunnan keskinäisriippuvuuden tuomat haasteet sekä kansallisesta että kansainvälisestä näkökulmasta.

Huoltovarmuuden perustavoitteiden varmistamiseksi kehitetään jatkuvuuden hallintaa lukien organisaatioturvallisuutta, erityisesti huoltovarmuuskriittisten toimijoiden osalta.

Huoltovarmuus

Huoltovarmuudella tarkoitetaan kykyä sellaisten yhteiskunnan taloudellisten perustoimintojen ylläpitämiseen, jotka ovat välttämättömiä väestön elinmahdollisuuksien, yhteiskunnan toimivuuden ja turvallisuuden sekä maanpuolustuksen materiaalistien edellytysten turvaamiseksi vakavissa häiriöissä ja poikkeusoloissa. Huoltovarmuuden toimeenpanoon, koordinointiin, kehittämiseen ja ylläpitoon liittyvistä tehtävistä vastaa valtion laitos Huoltovarmuuskampus.

Huoltovarmuuden perustana ovat toimivat markkinat ja kilpailukykyinen talous. Markkinat eivät kuitenkaan välttämättä riitä ylläpitämään yhteiskunnan taloudellisia ja teknisiä perustoimintoja erilaisissa häiriö- ja poikkeusoloissa. Tämän vuoksi erilaisilla huoltovarmuustoimenpiteillä varaudutaan ylläpitämään yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja myös poikkeustilanteissa. Huoltovarmuuden keinovalikoimaan kuuluvat muun muassa kriittisten tuotteiden varmuusvarastointi, varautumiseen ja talous- ja elinkeinopolitiikkaan liittyvä lainsäädäntö, kansainvälinen huoltovarmuusyhteistyö sekä huoltovarmuuskriittisten yritysten ja organisaatioiden omaehtoinen jatkuvuussuunnittelu ja varautuminen.

Poikkeustilanteisiin varautuminen perustuu Suomessa vahvasti hallinnon ja elinkeinoelämän yhteistyölle. Huoltovarmuustyö on organisoitu kattavaksi yhteistyöverkostoksi, jossa yhteiskunnan kriisisietokykyä kehitetään joustavasti ja taloudellisesti kumppanuuteen perustuvalla yksityisen ja julkisen sektorin vapaaehtoisella yhteistoiminnalla.

Kansallinen kyberturvallisuus

Kyberuhkat muodostavat laaja-alaisen ja merkittävän haasteen kokonaisturvallisuudelle. Kybertoimintaympäristöön kohdistuvat uhkat ovat muuttuneet vaikutuksiltaan vaarallisemmiksi koko yhteiskunnan kannalta. Kybertoimintaympäristössä toteutettavien tietoturvaloukkausten ja rikosten lisäksi kyberhyökkäyksiä voidaan käyttää myös poliittisen ja taloudellisen painostuksen välineinä ja vakavassa kriisissä yhtenä vaikuttamiskeinona muiden perinteisten sotilaallisten voimakeinojen ohella.

Suomen kansallinen kyky vastata kyberuhkiin on vahvasti sidoksissa kansainväliseen yhteistyöhön. Kyberturvallisuuden kehittäminen ja siihen liittyvät tehtävät ovat esimerkki kaikkia hallinnonaloja koskevasta kokonaisturvallisuuden haasteesta. Kyberturvallisuuden tilannekuvan luominen ja jatkuva ennakointi sekä arviointitoiminta edellyttävät verkostoyhteistyön lisäksi valtioneuvoston tilannekuvatoiminnan ja kyberkoordinaatiokeskuksen tyyppisiä keskitettyjä ratkaisuja.

Alkuvuonna 2013 valmistuva kokonaisvaltainen kansallinen kyberturvallisuusstrategia antaa perusteet toimintojen järjestämiselle Suomessa. Kyberturvallisuusstrategian valmistelussa on hyödynnetty laajasti koko yhteiskunnan turvallisuustoimijoiden ja erityisesti elinkeinoelämän vahvaa osaamista.

Kansallisen kyberturvallisuusstrategian linjaukset viedään käytäntöön vuonna 2013 laadittavan toimeenpano-ohjelman avulla.

Turvallisuusviranomaisten toimintakyvyn varmistaminen

Turvallisuusviranomaisten toimintakyky on varmistettava kaikissa tilanteissa. Laaja-alaisen varautumisen on ulotuttava kaikkiin uhkamalleihin. Yhteiskunnan voimavarojen tuki kokonaisturvallisuudelle ja maanpuolustukselle edellyttää yhä syvempää verkottumista. Riippuvuus yhteiskunnan huoltovarmuudesta ja sitä kautta sotilaallista maanpuolustusta sekä turvallisuutta tukevasta tuotannosta ja järjestelmien ylläpidosta kasvaa. Kansallisen ja kansainvälisen turvallisuuden keskinäisriippuvuuden vuoksi puolustusvoimien tehtävät eli Suomen sotilaallinen puolustaminen, viranomaisyhteistyö ja kansainvälinen sotilaallinen kriisinhallinta nivoutuvat tulevaisuudessa enemmän yhteen.

Samalla kun Suomi varautuu maan puolustamiseen, on kyettävä suojaamaan väestöä ja turvaamaan yhteiskunnan toimintakyky. Väestönsuojarakentamisen yleisestä tarpeellisuudesta laaditaan hallitusohjelman mukainen erillinen selvitys.

5 Suomen puolustuksen kehittäminen

5.1 Puolustuspoliittiset linjaukset

Puolustuspolitiikan keinoin edistetään Suomen turvallisuutta, tuetaan kansallista ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoa ja luodaan edellytykset puolustuskyvyn ylläpidolle ja kehittämiselle. Aktiivisen puolustuspolitiikan avulla varmistetaan, että valtiojohdon käytössä on riittävä keinovalikoima, ja sillä tuetaan Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämäärien saavuttamista.

Suomen puolustuksen kehittämisen keskeiset tavoitteet ovat turvallisuusympäristöön ja voimavaroihin suhteutetun puolustuskyvyn ylläpitäminen, puolustuksen kehittäminen osana kokonaisturvallisuutta sekä kansainvälisen puolustusyhteistyön syventäminen, mikä palvelee myös Suomen tavoitteita kriisinhallintaan osallistumisessa.

Tavoitetilassa 2020-luvun Suomella on kansalaisten, valtiojohdon ja ulkopuolisten arvostama kyky puolustaa maata, sen itsenäisyyttä ja kansalaisten elinmahdollisuuksia sekä kyky yhteistyössä kansainvälisten toimijoiden kanssa hallita turvallisuusuhat. Suomi edistää turvallisuuttaan ylläpitämällä suoritus-

kykyiset puolustusvoimat laaja-alaisen turvallisuuskäsityksen mukaisesti, osallistumalla kriisinhallintaan sekä aktiivisella kansainvälisellä yhteistyöllä.

Puolustuskyvyn ylläpidon ensisijaisena päämääränä on muodostaa ennaltaehkäisevä kynnys sotilaallisen voimankäytölle ja sillä uhkaamiselle. Jouduttaessa hyökkäyksen kohteeksi yhteiskunnan kannalta keskeisiä toimintoja suojataan ja hyökkäys torjutaan.

Maahan kohdistuvan sotilaallisen voimankäytön ja sillä uhkaamisen torjumiseen varautuminen edellyttää sellaisia sotilaallisia suorituskykyjä, jotka nostavat kynnystä käyttää sotilaallista voimaa Suomea vastaan ja tekevät sotilaalliset toimet kannattamattomiksi. Normaalioloissa korostuvat kyvyt, joita tarvitaan alueellisen koskemattomuuden valvonnassa ja turvaamisessa.

Ulkopuoliset toimijat arvioivat Suomen puolustuskykyä ja sen kehitystä jatkuvasti. Arviot ennaltaehkäisykyvystä muodostuvat useasta eri tekijästä. Poliittisella ja yhteiskunnallisella tasolla arvioidaan muun muassa poliittista ja taloudellista vakautta sekä päätöksentekokykyä, puolustukseen käytettäviä resursseja, maanpuolustustahtoa sekä kansainvälisen yhteistyön laajuutta ja syvyyttä. Sotilaallisessa arviossa tarkastellaan sotilaallisten suorituskykyjen kokonaisuutta. Keskeisiä osatekijöitä ovat johtamis-, tiedustelu-, valvonta- ja logistiikkajärjestelmät, valmiudensäättely- ja liikekannallepanokyky, joukkojen koulutus- ja varustamistaso, joukkojen ja asejärjestelmien suorituskyky sekä henkilöstön osaaminen. Erityisesti puolustusvoimien suorituskykyisimmillä ja nopeasti sekä joustavasti käytettävissä olevilla joukoilla ja asejärjestelmillä kyetään nostamaan voimankäytön kynnystä sekä tarvittaessa aloittamaan hyökkäyksen torjunta.

Sotilasliittoon kuulumattomana maana Suomi varautuu sotilaallisten uhkien torjumiseen ilman ulkopuolista tukea ja ylläpitää tämän vuoksi kaikkia puolustusjärjestelmän suorituskykyalueita. Suomen puolustusjärjestelmän ydin on puolustusvoimien tuottama sotilaallinen puolustuskyky. Sotilaallisen puolustusjärjestelmän kaikki avainsuorituskyvyt on pidettävä puolustusvoimien hallussa.

Sotilaallinen maanpuolustus on osa yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta. Kriisit vaikuttavat entistä enemmän kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla, ja niiden alueellinen rajaaminen on vaikeaa. Keskinäisriippuvuuden kasvu lisää riskejä ja yhteiskunnan haavoittuvuutta, mutta se toisaalta myös mahdollistaa tiivistyvän yhteistyön kautta saatavia hyötyjä.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen, kriisinsietokyky ja huoltovarmuus sekä kriittisen osaamisen varmistaminen ovat keskeisiä puolustuk-

seenkin vaikuttavia tekijöitä. Kriisitilanteessa muualta yhteiskunnasta saatava tuki on ratkaisevaa sotilaallisen puolustuksen toteuttamiseksi, samoin kuin puolustusvoimien tuki on tärkeä siviiliviranomaisten toiminnan tehokkuuden varmistamiselle. Yhteiskunnan voimavarojen suuntaaminen pitkäkestoisiin ja laajamittaisiin puolustustoimiin on tulevaisuudessa entistä haastavampaa. Suomen kriittisistä voimavaroista ja toiminnoista yhä suurempi osa on yksityisen sektorin omistuksessa ja vastuulla. Poikkeusolojen vaatimusten ja tarpeiden täyttämiseksi syvennetään yhteistyötä strategisten ja muiden kumppaneiden, viranomaisten, yritysten ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Kumppanuus on osa sodan ajan suorituskyvyn ja elinajaksokustannusten hallintaa sekä puolustuksen kustannustehokkuutta.

Kansainvälisellä puolustusyhteistyöllä vahvistetaan puolustuskykyä ja turvataan sotilaallisten suorituskykyjen kehittämistä. Tärkeimmillä alueilla yhteistyötä voidaan tehdä usealla taholla päällekkäisyyksiä välttäen. Puolustusyhteistyöhön osallistuminen mahdollistaa myös vaikuttamisen sen sisältöön ja rakenteisiin. Vaikuttavuuden maksimointi on erityisen tärkeää Suomelle, jotta puolustusratkaisusta johtuvat erityistarpeet pystytään ottamaan huomioon. Toiminta kansainvälisissä rakenteissa ja organisaatioissa osaltaan parantaa tilannetietoisuutta ja kykyä vaikuttaa ennaltaehkäisevästi kriisien ratkaisemiseen niiden syntysijoilla.

Aktiivinen puolustusyhteistyö parantaa Suomen ennaltaehkäisykykyä. Yhteistyö ei tarjoa turvakuuita, mutta se edesauttaa poliittisen tuen ja sotilaallisen sekä muun avun saantia tilanteessa, jossa Suomen voimavarat osoittautuisivat riittämättömiksi. Vastavuoroisesti tämä edellyttää Suomelta valmiutta ja kykyä sotilaallisen ja muun avun antamiseen tarvittaessa.

Yhteistyötä toteutetaan EU:ssa ja Naton kumppanuuden piirissä, alueellisissa ryhmissä sekä kahdenvälisesti. EU:n ja Naton roolit monikansallisissa hankkeissa ovat toimintaa tukeva. Konkreettinen yhteistoiminta tapahtuu halukaiden maiden kesken eri maaryhmissä, joista Suomen kannalta keskeisin on pohjoismaisen puolustusyhteistyön järjestely, Nordefco. Muita tärkeitä yhteistyötahoja Suomelle ovat erityisesti Yhdysvallat sekä Pohjois-Euroopan maat. Yhteistyöllä edistetään sotilaallista yhteensopivuutta, suorituskykyjen kehittämistä ja rakentamista sekä vahvistetaan valmiuksia osallistua kansainväliseen kriisinhallintaan. Naton standardit ja toimintatavat ovat kaikilla yhteistoiminnan perustana.

Pohjoismainen puolustusyhteistyö on syventynyt ja tiivistynyt viime vuosien aikana merkittävästi. Yhteistyöllä haetaan kustannustehokkuutta pyrkien samalla saavuttamaan operatiivista, taloudellista, teknistä ja teollista lisäarvoa.

Yhteistyöllä tavoitellaan myös yhteensopivuutta, joka mahdollistaisi jatkossa Pohjoismaiden puolustusvoimien nykyistä tiiviimmän ja laaja-alaisemman yhteistyön täydentämään kansallisia puolustusratkaisuja ja suorituskykyä. Yhteistyö on organisoitu seuraaviin osa-alueisiin: puolustuspolitiikka, strateginen kehittäminen, suorituskyvyt, henkilöstö ja koulutus, harjoitukset ja operaatiot. Pohjoismaat ovat sekä poliittisella että sotilaallisella tasolla vahvasti sitoutuneet puolustusyhteistyön kehittämiseen ja syventämiseen, johon Suomi aktiivisesti osallistuu.

Monikansallisten harjoitusten ja kansainvälisten valmiusjoukkopoolien merkitys yhteistoimintakykyä ylläpitävänä ja kehittäväenä välineenä kasvaa tulevaisuudessa. Puolustusvoimien suorituskykyä ja niiden yhteensopivuutta kehitetään erityisesti osallistumalla EU:n taisteluosastoihin ja Naton nopean toiminnan joukkoja (NRF) täydentävään toimintaan sekä niihin liittyvään harjoitustoimintaan.

Osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan vahvistaa Suomen puolustuskykyä. Valmistelussa ja toteutuksessa pyritään varmistamaan osallistumisen vaikuttavuus. Osallistumisen määrälliset ja laadulliset tavoitteet asetetaan operaatiokohtaisesti.

5.2 Puolustusjärjestelmän käyttö ja kehittäminen

Suomi osoittaa puolustuskykyään alueellisen koskemattomuuden valvonnalla ja turvaamisella, kansallisella koulutus- ja harjoitustoiminnalla, osallistumalla sotilaalliseen kriisinhallintaan sekä korkealla maanpuolustustahdolla.

Suomen puolustuksessa korostuvat hyvä toimintaympäristötietoisuus ja johtamiskyky, kyky aktiiviseen vaikuttamiseen sekä kyky hyödyntää oman alueen käytön vahvuuksia. Puolustusjärjestelmän valmiutta säädellään turvallisuusympäristön tilannekehityksen mukaisesti.

Miten puolustusjärjestelmällä vastataan toimintaympäristön vaatimuksiin?

Toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin vastataan:

- tuottamalla kattava toimintaympäristötietoisuus ja tilannekuva,
- ylläpitämällä ennakkovaroituskky,
- ylläpitämällä jatkuva päätöksentekokyky- ja johtamisvalmius sekä häiriönsietokykyinen johtamisjärjestelmä,
- ylläpitämällä joustava valmiuden säätelykyky,
- ylläpitämällä tilanteen edellyttämä kyky alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen,
- ylläpitämällä operatiivisten, alueellisten ja paikallisjoukkojen tehtävämukainen suorituskyky,
- kehittämällä ja ylläpitämällä nopeaan vaikuttamiseen kykenevät suorituskykyisimmät joukot ja asejärjestelmät,
- varmistamalla keskitetty riittävän omavarainen logistiikkajärjestelmä,
- varmistamalla sotilaallisen voiman siirrettävyys koko valtakunnan alueella,
- turvaamalla yhteistoimintakykyä eri viranomaisten ja yhteiskunnan muiden toimijoiden kanssa,
- varmistamalla kansainvälinen yhteistoimintakyky ja yhteensopivuus ja
- parantamalla kykyä osallistua sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Sodan ajan joukkojen määrä on vuonna 2015 noin 230 000 sotilasta. Joukkojen määrän vähenemistä pyritään kompensoimaan suorituskykyisimmillä joukoilla ja asejärjestelmillä. Operatiivisten ja alueellisten joukkojen rinnalle luodaan uudeksi joukkotyyppiä paikallisjoukot, joilla vahvennetaan paikallispuolustusta.

Puolustuksen kehittämisen perustana ovat viimeisen kahden vuosikymmenen aikana tehdyt pitkän aikavälin poliittiset linjaukset ja investoinnit muun muassa asejärjestelmiin, osaamiseen ja infrastruktuuriin. Painopisteenä on ollut kehittää puolustusvoimien valmiutta ja kykyä strategisen iskun ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan. Lisäksi on ylläpidetty alueiden valtaamiseen tähtäävän laajemman voimankäytön torjunnan edellyttämää puolustuskykyä sekä parannettu valmiutta osallistua sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin. Joukkojen suorituskykyä on ylläpidetty ja kehitetty osaamisen ja koulutuksen parantamisella sekä materiaalihankinnoilla.

Johtamisjärjestelmällä luodaan edellytykset puolustusjärjestelmän johtamiselle ja käytölle johtamisen eri tasoilla. Operatiivisen johtamisen kehittämistä jatketaan kohti yhteistä integroitua järjestelmää ja parannetaan järjestelmän

häiriönsietokykyä ja käytettävyyttä. Kehittämisessä otetaan huomioon tietoverkkosodankäynnin vaatimukset. Puolustusvoimien kyberkykyä rakennetaan osana puolustusvoimien johtamisjärjestelmää ja yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta.

Tiedustelu- ja valvontajärjestelmä tuottaa kaikissa valmiustiloissa tilannekuvan ja analyysin, joilla muodostetaan toimintaympäristötietoisuus ja ennakkoarvioitus sekä tuetaan sellaisten maalien valintaa, joihin halutaan vaikuttaa. Kehittämisessä on varmistettava eheän tiedustelun, valvonnan ja maalittamisen tuen kokonaisuuden rakentuminen.

Keskeinen osa sotilaallista maanpuolustusta on logistiikkajärjestelmä, joka muodostuu puolustusvoimien logistiikasta ja yhteiskunnan logistisista osista ja toiminnoista eli strategisista kumppanuuksista ja ostopalveluista. Logistiikkajärjestelmän on kyettävä toimimaan sekä kansallisessa että kansainvälisessä toimintaympäristössä. Järjestelmän kehittämisen painopiste on puolustushaarojen operatiivisten joukkojen tukemisessa.

Puolustusvoimien palkatulla henkilöstöllä ja nopeimmin perustettavilla sodan ajan joukoilla hallitaan sotilaallista painostusta, nostetaan sotilaallisen voimankäytön kynnyistä sekä tarvittaessa aloitetaan hyökkäyksen torjunta. Puolustusjärjestelmää käytetään hyökkäystä torjuttaessa vastustajan toimintavapauden kiistämiseen, taistelujärjestyksen rikkomiseen, hyökkäysten torjumiseen sekä tärkeiden kohteiden suojaamiseen.

Puolustusvoimien joukoilla ja järjestelmillä luodaan torjuntakyky. Suorituskykyisimmillä joukoilla ja järjestelmillä toteutettavilla puolustusvoimien operaatioilla luodaan torjunnan painopisteet ja toteutetaan ratkaisevat taistelut. Kaukovaikutteisilla asejärjestelmillä tuetaan operaatioita. Tietoverkko-, elektronista ja psykologista vaikuttamista sisältäviä informaatio-operaatioita toteutetaan kriisin kaikissa vaiheissa. Puolustusjärjestelmän tärkeimpien suorituskykyjen rakentaminen varmistetaan. Kehittämiskohteita ovat tiedustelu-, valvonta- ja johtamisjärjestelmien toimivuus ja häiriönsietokyky sekä yhteentoimivuus, tulivaikutuksen ulottuvuus ja nopeus sekä joukkojen liikkuvuus ja suoja. Kehittämisessä on otettava huomioon myös kyky ulkomaisen avun vastaanottoon.

Maavoimat on aktiivisessa puolustus- ja ratkaisutaistelussa keskeinen puolustushaara. Maapuolustuksessa hyökkääjää hidastetaan ja kulutetaan, pidetään hallussa sotilaallisesti tärkeät alueet, torjutaan hyökkäykset ja suojataan yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ja kohteita sekä lyödään hyökkääjää.

Maavoimien operatiivisten joukkojen kyky ratkaisutaisteluihin edellyttää tuli-voiman, liikkuvuuden ja suojan ylläpitämistä ja kehittämistä. Maavoimien vaikuttamiskyvyn keskeisen osan muodostavat raskas raketinheittimistö ja tykistö sekä suluttaminen. Tärkeimpiä alueellisia joukkoja kehitetään aktiiviseen puolustustaisteluun kykeneviksi. Niitä käytetään hyökkääjän sitomiseen ja kuluttamiseen, hyökkäyksen torjuntaan sekä tärkeiden alueiden pitämiseen. Uudistetussa taistelutavassa joukot toimivat aktiivisesti, joustavasti ja kykenevät hajautettuun toimintaan. Maavoimien kehittämisen painopiste on aluksi alueellisissa joukoissa ja vuodesta 2017 alkaen operatiivisissa joukoissa.

Paikallispuolustusta vahvennetaan ottamalla käyttöön paikallisjoukot. Paikallisjoukkoja käytetään muun muassa paikallisiin taistelu-, suojaus- ja valvonta-tehtäviin, joukkojen perustamiseen, alueellisten ja operatiivisten joukkojen tukemiseen, yhteydenpitoon viranomaisten kanssa sekä niiden tukemiseen. Paikallisjoukkojen kautta kytketään myös vapaaehtoisen maanpuolustuksen toimintoja tiiviimmin osaksi puolustusvoimia ja kokonaisturvallisuutta. Paikallisjoukkojen kokoonpanot ja materiaali suunnitellaan tehtävän ja toiminta-alueen mukaan tarkoituksenmukaisesti. Paikallisjoukkojen yhteyteen kanavoidaan soveltuvin osin vapaaehtoisen maanpuolustuksen sekä kokonaisturvallisuuden toimintoja.

Meripuolustuksessa valvotaan merialue, turvataan tärkeät meriyhteydet ja torjutaan mereltä suuntautuvat hyökkäykset. Meripuolustuksen vaikuttamisen rungon muodostavat merimiinoittaminen ja ohjustulenkäyttö. Laivastotaisteluosastojen aluskalustoa on kyettävä ylläpitämään ja kehittämään, jotta kyetään turvaamaan meriyhteydet ja kiistämään merenkäyttö keskeisellä alueella. Amfibio- ja rannikkotaisteluosastojen pimeätoimintakykyä ja liikkuvuutta kehitetään, jotta ne kykenevät rannikkoalueen valvontaan ja puolustamiseen.

Ilmapuolustuksessa valvotaan ilmatila, suojataan valtakunnallisesti tärkeät kohteet ja torjutaan ilmahyökkäykset. Ilmapuolustuksen rungon muodostavat torjuntahävittäjät ja ohjusilmatorjuntayksiköt. Ilmasta maahan tulenkäytön kehittämistä jatketaan, ja samalla turvataan hävittäjätorjunnan suorituskyky. Nykyisen F-18-torjuntahävittäjän elinjakso hyödynnetään mahdollisimman kustannustehokkaasti 2020-luvun loppupuolelle saakka. Tärkeiden kohteiden ja joukkojen ilmatorjuntaa kehitetään ilmatorjuntayksiköiden hankinnoilla.

Rajavartiolaitos osallistuu valtakunnan puolustukseen ja on tärkeä osa puolustusjärjestelmää. Valtakunnan puolustamiseen liittyvä rajavartiolaitoksen puolustus suunnittelu ja -valmistelut toteutetaan kiinteässä yhteistoiminnassa puolustusvoimien kanssa. Puolustusvalmiuden vaatiessa rajavartiolaitoksen joukot

tai niiden osia voidaan liittää puolustusvoimiin ja osaksi sotilaallista puolustusjärjestelmää.

Puolustusvoimat valmistautuu tukemaan muita viranomaisia virka-apupyynnön tai yhteistoiminnassa toteutettavan ennakkovalmistelun mukaisesti. Valmius perustuu yhteiseen suunnitteluun ja harjoitteluun. Tuki voi sisältää muun muassa sellaisia sotilaallisia suorituskykyjä, joita ei ole päällekkäisyyksien välttämiseksi tarkoituksenmukaista rakentaa muille viranomaisille. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi erityisosaamista, erikoisvälineistöä ja materiaalia, joukkoja sekä logistiikkaa tai johtamisjärjestelmiä. Osa puolustusvoimien suorituskyvyistä on käytössä nopeasti ja joustavasti jo normaalioloissa. Näitä ovat muun muassa helikopterit, lentokoneet, laivat, joukko-osastojen virka-apuosastot, erikoisjoukot, ensihoitohenkilöstö sekä muut erityiskyvyt (esimerkiksi suojelu). Näiden kykyjen käytettävyys varmistetaan riittävällä panostuksella henkilöstöön, osaamiseen ja materiaaliin.

Sotilaalliseen kriisinhallintaan voidaan käyttää kaikkien puolustushaarojen joukkoja. Ensisijaisesti kriisinhallintatehtäviin käytetään joukkotuotettuja ja evaluoituja yksiköitä. Kriisinhallintaan osallistuvat yksiköt jaetaan EUBG- ja Nato NRF-jaottelun mukaisesti nopean toiminnan ja alemman valmiuden joukkoihin sekä erityiskykyihin. Monipuolinen kriisinhallinnan joukkorekisteri mahdollistaa parhaiten kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan osallistumisen ja antaa joustavuutta päätöksenteolle.

Sotilaallisen kriisinhallinnan suorituskykyjä varaudutaan käyttämään myös muiden kriisinhallinnan toimijoiden tukemiseen. Tuki voi sisältää muun muassa materiaalia, logistiikkaa ja asiantuntijatukea sekä tilannekuvan vaihtoa. Perinteisten operaatioiden ohella puolustusvoimilla on oltava valmius osallistua kriisinhallinnan asiantuntija-apuun ja turvallisuussektorin uudistamishankkeisiin liittyviin koulutus- ja tukioperaatioihin. Suorituskykyjen kehittämisessä otetaan huomioon kokemukset viimeisimmistä operaatioista Afganistanissa, Tšadissa ja Afrikan sarvessa.

Puolustusvoimien keskeisiä sodan ajan joukkoja			
2008		2015 jälkeen	
Maavoimat			
Valmiusprikaati	3	Valmiusprikaati	3
Mekanisoitu taisteluosasto	2	Mekanisoitu taisteluosasto	2
Jääkäriprikaati	2	Jääkäriprikaati	0
Alueellinen prikaati	6	Jalkaväkiprikaati (alueellinen)	3
Erikoisjääkäripataljoona	1	Erikoisjääkäripataljoona	1
Helikopteripataljoona	1	Helikopteripataljoona	1
Merivoimat			
Ohjus- ja miinatorjuntalaivueet	5	Taisteluosasto (laivasto)	2
Rannikkoalue (yhtymä)	5	Taisteluosasto (rannikko)	3
Rannikkojääkäripataljoona	2	Taisteluosasto (rannikkojääkäri)	1
Ilmavoimat			
Hävittäjälentolaivue	3	Hävittäjälentolaivue	3
Päätukikohta	6	Päätukikohta	4
Yhteiset suorituskyvyt - Johtaminen - Tiedustelu ja valvonta - Logistiikka		Yhteiset suorituskyvyt - Integroitu johtaminen - Integroitu tiedustelu ja valvonta - Ilmasta maahan -kyky - Yhteinen logistiikka	

Puolustusvoimien sodan ajan kokonaisvahvuus 2015 on noin 230 000.

5.3 Puolustusvoimauudistus ja puolustusvoimien rauhan ajan organisaatio 2015

Puolustusvoimissa toteutetaan puolustusvoimauudistus vuoteen 2015 mennessä. Puolustusvoimauudistus on edellytys puolustusvoimien toimintakyvylle ja jatkokehittämiselle rakennettaessa 2020-luvun puolustusta.

Viimeisen kahden vuosikymmenen aikana puolustusvoimien johtamis- ja hallintorakennetta on uusittu useaan otteeseen. Vaikutuksiltaan syvemmän uudistuksen välttämättömyys on tunnistettu jo ennen nykyistä valtiontalouden haasteellista tilannetta. Keskeisiä muutostarpeen tekijöitä ovat toiminnan kallistuminen, materiaalin vanheneminen sekä varusmiespalveluksen suorittavien ikäluokkien pieneneminen. Sisäiset kustannus- ja menopaineet sekä budjetin rakenteen joustamattomuus ovat olleet johtamassa toiminnan tason merkittävään laskuun ja materiaalihankintojen leikkauksiin. Vuosien 2012–2014 kehyspäättösten säästövelvoitteet ovat vaikuttaneet uudistusten kiireellisyyteen, ja

velvoitteiden vuoksi on jouduttu leikkaamaan merkittävästi puolustusvoimien toimintaa sekä materiaalihankintoja.

Uudistuksen keskeisiä tavoitteita ovat koulutus- ja harjoitustoiminnan palauttaminen koulutusvaatimusten edellyttämälle tasolle sekä välttämättömien materiaali-investointien turvaaminen. Uudistuksessa puolustusvoimien tiedustelu-, logistiikka- ja palvelutoiminnot sekä tutkimustoimintaa ja suunnittelua keskitetään. Henkilöstöä vähennetään ja sodan ajan vahvuutta pienennetään. Samalla tarpeettomista tiloista luovutaan. Puolustusvoimien johtamisrakennetta uudistetaan muuttamalla rauhan ajan rakenne kolmiportaiseksi lakkauttamalla sotilasläänit ja sotilaslääniä esikunnat. Varusmieskoulutusta antavien joukko-osastojen määrä ja rakenne sopeutetaan vastaamaan pienentyvää palveluskelpoista ikäluokkaa sekä sodan ajan joukkojen koulutustarvetta.

Puolustusvoimat on hallinnollisesti puolustusministeriön alainen. Pääesikunta on valtion keskushallintoon kuuluva viranomainen ja puolustusvoimien johtoesikunta. Pääesikunta on myös puolustusvoimain komentajan johtoesikunta. Pääesikunnalla on kyky johtaa puolustusjärjestelmän suunnittelua ja kehittämistä, suorituskyvyn rakentamista ja ylläpitoa sekä suorituskyvyn käyttöä. Pääesikunnan alaisia laitoksia ovat johtamisjärjestelmäkeskus, palvelukeskus, tiedustelulaitos, tutkimuslaitos sekä logistiikkalaitos. Puolustusvoimien kansainvälinen kurssitoiminta on osa Maanpuolustuskorkeakoulua.

Puolustusvoimien toiminta jatkuu maan eri osissa toimintojen uudelleenjärjestelyistä huolimatta. Yhteistyö muiden viranomaisten kanssa sekä maanpuolustustyön jatkuminen muutosten aikana varmistetaan joukko-osastoihin ja aluetoimistoverkostoon pohjautuen. Aluetoimistot ovat osa maavoimien joukko-osastoja ja asevelvollisuusasioissa hallinnollisesti Maavoimien esikunnan alaisia.

Hallitus jatkaa sotilaskäskyasioiden käsittelyn tarkastelua.

Puolustusvoimauudistus		
	2011	2015
Sotilaallisen maanpuolustuksen menot	2,45 mrd€	2,22 mrd€
Sodan ajan vahvuus	n. 350 000	n. 230 000
Rauhan ajan henkilöstö	n. 14 500*	n. 12 300
Koulutettava ikäluokka	n. 27 000/vuosi	n. 25 000/vuosi
Koulutettavat reserviläiset	n. 25 000/vuosi	n. 18 000/vuosi
Johtamistasojen määrä	4	3
Hallintoyksiköiden määrä	51	32
Kouluttavien joukko-osastojen määrä	25	16
	*1.1.2012	

Tietolaatikko: Puolustusvoimien rauhanajan organisaatio, sivu 116

5.4 Puolustuskyvyn rakentaminen ja ylläpito

Puolustuksen perusrakenteeseen kuuluu riittävä ja osaava henkilöstö, tehtäviin soveltuva riittävä ja ajanmukainen materiaali, tarkoituksenmukainen infrastruktuuri sekä huoltovarmuus.

Henkilöstö ja osaaminen

Henkilöstövoimavarojen johtamisen päämääränä on turvata ammattitaitoinen, osaava ja motivoitunut henkilöstö. Puolustusvoimien rauhan ajan henkilöstövahvuus vuonna 2015 on noin 12 300 henkilöä.

Puolustusratkaisu edellyttää, että sodan ajan joukoilla on riittävästi kenttäkelpoisia ammattisotilaita sodan ajan johtajiksi sekä teknisesti pitkälle kehittyneiden ase- ja johtamisjärjestelmien käytön johtajiksi ja kunnossapidon osaajiksi. Sotilaseläkejärjestelmän toimivuus varmistetaan siten, että henkilöstöä siirtyy reserviin johtajareservin tuottamisen kannalta oikea-aikaisesti palvelusajan keston tukiessa reservin tuottamista.

Puolustushallinnon on kyettävä huolehtimaan henkilöstön asemaan, osaamisvaatimuksiin ja toimintakykyyn liittyvien erityispiirteiden kehittämisestä, kuten siirtymisvelvollisuudesta, sotilaseläkejärjestelmästä sekä psyykkisestä että fyysisestä toimintakyvystä.

Puolustusvoimia uudistettaessa henkilöstön siirrot ja muutot lisääntyvät tilapäisesti ja henkilöstön tehtäviä muutetaan suorituskykyä edistävällä tavalla. Siirtymisvelvollisuus edellyttää jatkossakin tukimuotoja.

Kansainvälisissä tehtävissä toimiminen on kansallisen suorituskyvyn sekä henkilöstön ammattitaidon kehittämisen ja urakehityksen kannalta myönteinen tekijä. Kriisinhallintapalvelussuhteen aikaisten ja sen jälkeisten tuki- ja muiden palvelujen kehittämistä jatketaan.

Yleisen asevelvollisuuden toimivuutta edistetään turvaamalla kouluttavien yksiköiden toimintamahdollisuuksia. Koulutusjoukkueisiin kohdennetaan keskimäärin noin 2,5 kouluttajaa.

Varusmiespalveluksen keskeyttämisen syihin ja ennaltaehkäisyyn sekä varusmiespalvelusta suorittamattomien henkilöiden koulutuksen kehittämiseen ja kyseisistä henkilöistä huolehtimiseen tulee pyrkiä vaikuttamaan yhteiskunnan eri sektoreilla. Kutsuntajärjestelmää kehitetään puolustusvoimien ja muiden viranomaisten yhteistoimintaa tiivistämällä.

Asevelvollisten taloudellista, yhteiskunnallista ja sosiaalista asemaa parannetaan palvelusmotivaation edistämiseksi ja yleisen asevelvollisuuden toimivuuden turvaamiseksi. Erityistä huomiota kiinnitetään palveluksen hyväksi luettavuuteen opinnoissa ja yhteiskunnan eri tehtävissä. Asevelvollisen siviiliosaamista pyritään hyödyntämään aiempaa tehokkaammin. Asevelvollisuuden kehittämistä jatketaan muun muassa Suomalainen asevelvollisuus -raporttiin (2010) tukeutuen.

Reservin merkitys sodan ajan joukoissa on ratkaiseva. Reservin roolin kehittämisessä korostuvat puolustusvoimien kriisiajan organisaation kriittiset tehtävät sekä reserviläisillä olevan osaamisen hallinta puolustusvoimien eri tehtävissä.

Henkilöstön ja joukkojen harjoittelu on keskeinen osa suorituskyvyn rakentamista ja ylläpitoa. Riittävän osaamisen varmistamiseksi keskeisille joukoille ja yksiköille on taattava koulutusvaatimusten edellyttämät maasto- ja alusvuorokaudet sekä lentotunnit. Tämä on myös palvelusturvallisuuden kannalta olennaista. Puolustusvoimauudistuksen mukaisesti kertausharjoitusten taso palautetaan poikkeusolojen suorituskyyvaatimusten edellyttämälle tasolle vuodesta 2015 alkaen. Tavoitteena on vuosittain kouluttaa noin 18 000 reserviläistä, mikä vastaa suhteellisesti puolustusvoimauudistusta edeltävää tasoa.

Vapaaehtoinen maanpuolustustyö tukee suorituskyykyisen reservin ylläpitämistä ja valmiutta tukea muita viranomaista. Vapaaehtoista maanpuolustustyötä kehitetään palvelemaan nykyistä paremmin puolustusvoimien tarpeita. Maanpuolustusjärjestöjen ja reservin osaamista hyödynnetään paikallisjoukkojen suunnittelussa.

Yleinen maanpuolustusopetus toteutetaan valtakunnallisina ja alueellisina maanpuolustuskursseina, jatko- ja täydennyskursseina sekä maanpuolustuksen erikoiskursseina. Opetus toteutetaan kokonaisturvallisuuden kehittämisen viitekehyksessä. Valtakunnalliset maanpuolustuskurssit toteutetaan puolustusvoimien johtamina ja alueelliset maanpuolustuskurssit siviiliviranomaisten johdolla puolustusvoimien tukemana. Puolustusvoimauudistuksen toimeenpanossa ja aluehallinnon uudistamisessa otetaan huomioon alueellisen maanpuolustuskurssitoiminnan jatkuvuus.

Maanpuolustustahto säilyy keskeisenä puolustuksen perustana. Maanpuolustustahtodolla on keskeinen merkitys myös yhteiskunnan kriisinsietokyvyn ylläpidossa ja kehittämisessä. Maanpuolustustahto turvataan muun muassa laadukkaalla varusmies- ja reservin koulutuksella sekä kehittämällä asevelvollisuuden toimintaedellytyksiä, luomalla paikallisjoukot ja tukemalla vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta.

Materiaali

Suorituskyvyn ylläpidon ja kehittämisen tärkeä osatekijä on materiaali-investoinnit. Materiaalisen valmiuden menoihin kohdennetaan noin kolmasosa sotilaalliseen maanpuolustukseen osoitetuista määrärahoista.

Niukkenevien resurssien ja samanaikaisesti vanhenevan kaluston lisäksi materiaalipoliittisiin ratkaisuihin vaikuttavat erityisesti suorituskyky- ja kustannustehokkuuden vaatimukset, elinjakso-kustannusten nousu, sotilaallisen huoltovarmuuden turvaaminen sekä EU:n puolustus- ja turvallisuushankintoja säätelevä lainsäädäntö. Sotilaallisen huoltovarmuuden rakenteita on kehitettävä ottaen huomioon kotimaiset ja ulkomaiset toimijat. Puolustushallinto toimii aktiivisesti kehitettäessä kotimaista ja kansainvälistä suorituskyky- ja huoltovarmuusyhteistyötä viranomaisten sekä elinkeinoelämän kesken.

Kotimaisen puolustus- ja turvallisuusteollisuuden kykyä integroida, ylläpitää, jatkokehittää, huoltaa, korjata ja poistaa käytöstä puolustusvoimien keskeistä materiaalia ylläpidetään ja kehitetään ottaen huomioon sotilaallisen huoltovarmuuden näkökohdat. Teollisuuden asemaa arvioidaan suhteessa strategiaan osaamisalueisiin ja kriittisiin teknologioihin. Kriittisten järjestelmien osalta tuen on lähtökohtaisesti oltava saatavissa Suomesta. Teollisuuden vientiedellytyksiä ja kansainvälistymistä tuetaan aktiivisesti.

Raskaan ruuti- ja ampumatarviketuotannon ylläpidon tarkoituksenmukaisuutta kotimaassa arvioidaan jatkuvasti. Toistaiseksi on ollut perusteltua säilyttää tuotantokykyä kotimaassa huoltovarmuusnäkökohtien vuoksi.

Keskeisen materiaalin ylläpitoa ja elinjaksonhallintaa voi toteuttaa strateginen kumppani. Uusia kumppanuusratkaisuja tutkitaan alueilla, jotka eivät ole puolustushallinnon ydintoimintaa.

Puolustusvoimien hallussa jo olevan materiaalin elinkaari hyödynnetään maksimaalisesti. Materiaalihankinnoissa hyödynnetään monikansallista ja kahdenvälistä yhteistyötä. Painopisteenä ovat valmiit ja testatut tuotteet. Käytetyn materiaalin hankinta ulkomailta on osa hankintojen keinovalikoimaa. Kotimaisen kriittisen puolustusteollisen osaamisen ja kapasiteetin ylläpitämiseksi tutkimus- ja teknologia-alan kehittämistyötä kohdennetaan lähtökohtaisesti kotimaahan.

Kansainvälisiä puolustusmateriaaliyhteistyötahoja ovat pohjoismainen yhteistyö, eurooppalaisten puolustusmateriaalimarkkinoiden kehittäminen, Naton kumppanuusyhteistyö ja kahdenvälinen yhteistyö. Kansainvälinen puolustusmateriaaliyhteistyö on edellytys kustannustehokkaille hankinnoille, materiaalin kansainväliselle yhteensopivuudelle, avun vastaanottokyvyille, sotilaallisen huoltovarmuuden turvaamiselle ja puolustusvoimien kyvyille osallistua kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin. Pohjoismaista puolustusmateriaaliyhteistyötä tehostetaan tavoitteena aikaisempaa konkreettisempi yhteinen suunnittelu, valmistelu ja toteutus etenkin yhteisissä kehittämishankkeissa, yhteishankinnoissa ja logistiikassa. Mahdollisuuksia yhteishankintoihin arvioidaan aktiivisesti. Hankinnoissa pyritään Nato-standardien mukaiseen kansainväliseen yhteensopivuuteen.

Infrastrukturi ja ympäristö

Puolustusvoimien käytössä olevia alueita kehitetään maanpuolustuslähtöisesti teknisen kehityksen edellyttämällä tavalla, ja ne integroidaan viranomaiskaavoituksella muuhun yhdyskuntarakenteeseen. Varuskuntaverkosto ylläpidetään rauhan ajan joukkojen koulutustarpeen sekä sodan ajan toiminnan edellyttämällä tasolla. Puolustusvoimien toiminnan ja organisaation muutosten seurauksena tarpeettomiksi jäävistä alueista ja rakenteista luovutaan mahdollisuuksien mukaan kokonaisuuksina. Vuoden 2013 kuluessa valmistuu tarkastelu hallinnonalan tilojen käytön kokonaisuudesta, jonka tulisi mahdollistaa entistä kustannustehokkaampi tilojen käyttö.

Maanpuolustuksen tarpeet huomioidaan viranomaiskaavoituksessa valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden mukaisesti.

Ympäristön osalta lähtökohtina ovat kestävä kehitys, vastuu toiminnan haitta-vaikutuksista ja pyrkimys niiden ennaltaehkäisyyn. Puolustusvoimien toimin-

taan liittyy siviilitoiminnoista poikkeavia erityispiirteitä, jotka on otettava huomioon alueiden käytön suunnittelussa ja lainsäädännön kehittämisessä.

5.5 Puolustuskyvyn kehittämisen voimavarat

Pitkäjänteiseen suunnitteluun ja kehittämiseen perustuvan puolustuskyvyn ylläpitoon tarvitaan yli hallituskausien ulottuvat valtiojohtoon linjaukset. Taloudellisesta epävarmuudesta huolimatta puolustuskykymme on jatkossakin vastattava toimintaympäristön asettamia vaatimuksia. Ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvissä poliittisissa linjauksissa on huomioitava suorituskykyjen koko elinjakso. Siksi voimavarojen suunnittelussa tarkastelu on ulotettava 2020-luvulle.

Puolustuksen kehittäminen lähtee siitä, että koko maata puolustetaan, yleinen asevelvollisuus ja alueellinen puolustusperiaate ja sotilasliittoon kuulumattomuus säilyvät.

Puolustuskyvyn ylläpito ja rakentaminen edellyttävät tasapainoa materiaalikustannusten, toimintamenojen ja kiinteiden henkilöstömenojen välillä. Puolustusmateriaalin muuta toimintaa nopeammalla hinnannousulla on olemainen merkitys sotilaallisen maanpuolustuksen voimavarojen mitoittamisessa. Samanaikaisesti muutkin kustannukset tulevat jatkamaan nousuaan. Määrärahojen tarkastelussa on otettava huomioon, että materiaalisesti suorituskykyisen puolustuskyvyn turvaaminen edellyttää euromääräisesti riittävää tasoa.

Vuoden 2009 valtioneuvoston selonteon mukaiset kehittämislinjaukset eivät toteudu suunnitellussa aikataulussa ja laajuudessa, koska pääosa määräraha-leikkauksista on jouduttu kohdentamaan suorituskykyjen ylläpitoon ja kehittämiseen sekä päivittäiseen toimintaan.

Tässä selonteossa kuvatus puolustuksen tavoitetilän ja käytettävissä olevien resurssien välillä on muodostumassa epätasapaino huomioiden 2020-luvun tarpeet suorituskykyjen ylläpitämisessä ja kehittämisessä. Tämän seurauksena puolustusvoimien kyky tehtäviensä suorittamiseen uhkaa heiketä alle edellytetyt tason. Puolustuskyvyn ylläpidon ja kehittämisen keskeisiin haasteisiin on varauduttava jo tällä vuosikymmenellä. Muutoin 2020-luvulle tullessa puolustuskyky ei enää vastaisi puolustusvoimien tehtävien ja toimintaympäristön asettamia vaatimuksia.

Lyhyellä aikavälillä (noin viisi vuotta) puolustusvoimauudistus tasapainottaa kustannusrakenteen ja muodostaa jatkokehittämisen perustan.

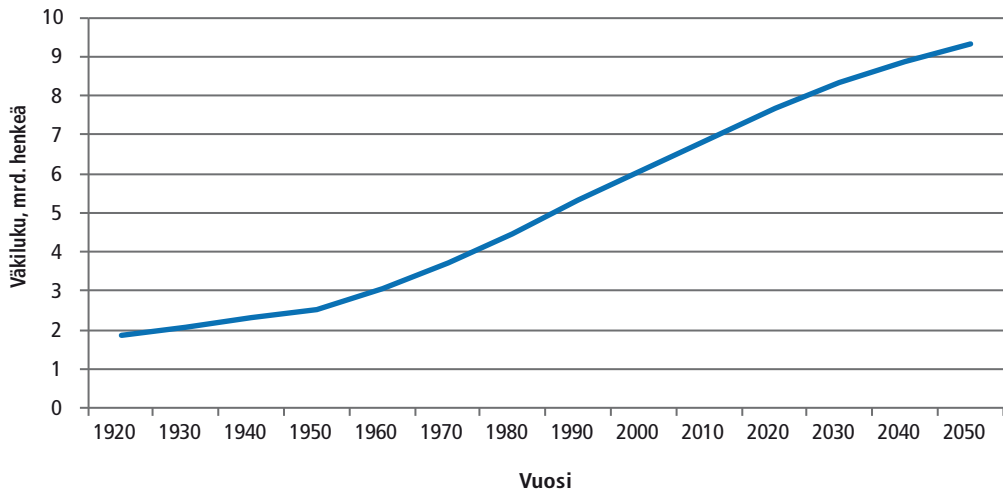
Keskipitkällä aikavälillä, 2020-luvun alkuun mennessä, merkittävä osa kaikkien puolustushaarojen tärkeimpien joukkojen keskeisestä materiaalista vanhenee ja suorituskky heikkenee alle tehtävien vaatiman tason. Vuoden 2015 materiaali-investointitaso tarkoittaa käytännössä voimakasta priorisointia ja mahdollistaa ainoastaan joukkojen pienen osan suorituskyyyn ylläpitämisen.

Pitkällä aikavälillä, 2020-luvun puoliväliin mennessä meripuolustuksen ja 2020-luvun loppuun mennessä ilmapuolustuksen suorituskyyyn ylläpito muodostuu erittäin merkittäväksi haasteeksi. Linjaukset näiden suorituskyyjen korvaamisesta ja rahoittamisesta on tehtävä jo seuraavalla hallituskaudella. Lisäksi tulevaisuudessa korostuvien uhkien torjuntaan tarvittavien suorituskyyjen ylläpito ja rakentaminen on turvattava (kyber, elektroninen sodankäynti, kauaskantoinen tulenkäyttö, liikkuvuus).

Valitun puolustusratkaisun kestävä ylläpitäminen edellyttää riittävää materiaali-investointien tasoa. Puolustushallinnossa laaditun arvion mukaan lisätarve erityisesti suorituskyyyn ylläpitämiseksi on vuonna 2016 noin 50 miljoonaa euroa ja vuoteen 2020 mennessä asteittain 150 miljoonaa euroa indeksikorotusten lisäksi. Julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kurominen edellytti pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa ja kevään 2012 kehyspäätöksessä tehtyjä pysyväisluonteisia menojen vähennyksiä. Yleisen taloustilanteen heikentymisen ja epävarmuuksien johdosta ei tällä hetkellä ole mahdollisuuksia ennakoiden muuttaa tulevia menokehyksiä. Seuraavan hallituksen arvioitavaksi jää, millaisia mahdollisuuksia on vastata puolustushallinnon esittämään lisäresurssitarpeeseen ja sen vaikutukseen valitussa puolustusratkaisussa p täytymiseen.

Tietolaatikot:

Maailman väestön kehitys 1920–2011, ennuste 2012–2050



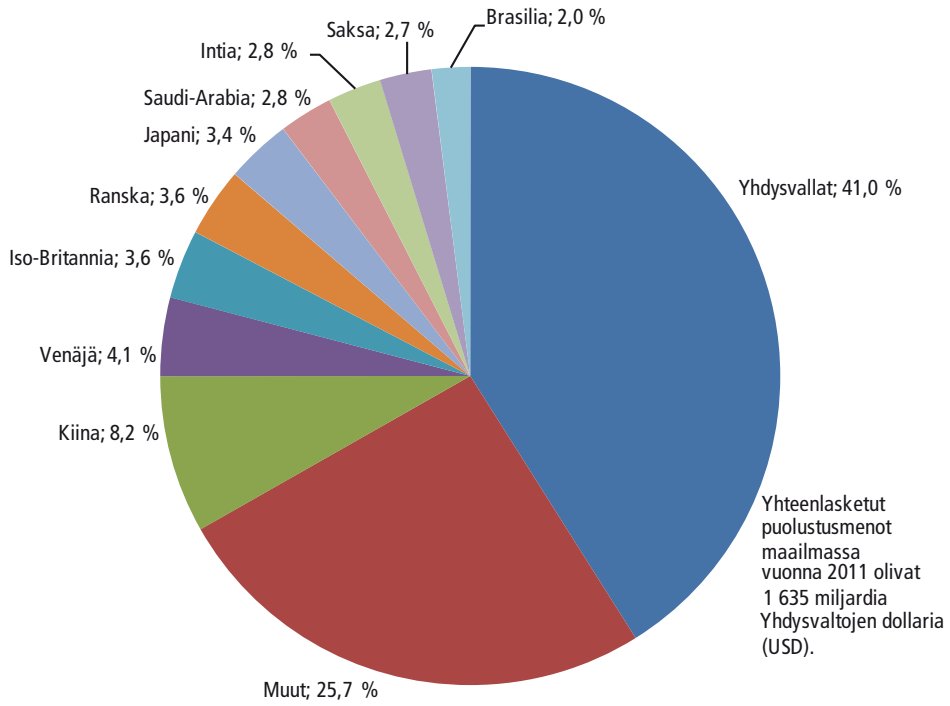
Lähde: UN: World Population Prospects 2010

Väkivaltaisten konfliktien kehitys

1,5 miljardia ihmistä elää valtioissa, jotka kärsivät konflikteista ja rikollisesta väkivallasta. Kylmän sodan päätyttyä maailmassa on käyty 128 aseellista konfliktia, joista ainoastaan 8 oli maiden välisiä. Valtaosa väkivaltaisista konflikteista käydään Etelä-Aasiassa, Saharan eteläpuolisessa Afrikassa ja Lähi-idässä. Maailmassa on noin 50 haurasta valtiota. Arvo- ja määräysvallan puutteesta kärsivät heikot instituutiot eivät kykene tuottamaan turvallisuutta, oikeudenmukaisuutta ja työllisyyttä tukevaa talouskehitystä. Se voi johtaa kriiseihin myös maissa, jotka päällisin puolin vaikuttavat vakailta.

Globaali talous ja moderni tiedonvälitys helpottavat aseiden, rahoituksen, ideoiden ja rekrytoitavien liikkumista. Väkivaltaisten konfliktien luonne on muuttunut erityisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Valtioiden sisäiset konfliktit ovat yleisin aseellisten konfliktien muoto. Asymmetrisen sodankäynnin rooli on lisääntynyt ja ei-valtiollisten toimijoiden rooli on korostunut. Yli 40 prosenttia 2000-luvun konflikteista uusiutuu. Keskimääräinen sisällissota kestää 8 vuotta.

Kymmenen puolustusmenoiltaan suurinta maata (2011)



Lähde: SIPRI Yearbook 2012

Siviiliviranomaisten monenvälisiä yhteistoimintajärjestelyjä Suomen lähialueella

Itämeren alueen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen toimintaryhmä (Baltic Sea Task Force on organised crime, BSTF)

Toimintaryhmä on Itämeren alueen maiden pääministereiden 1996 perustama työryhmä, jonka tehtävänä on suunnitella ja toteuttaa Itämeren maiden yhteistyötä järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi muun muassa edistämällä tiedonvaihtoa sekä oikeudellista, koulutus- ja tutkimusyhteistyötä.

Itämeren alueen rajaturvallisuusyhteistyö (Baltic Sea Region Border Control Cooperation, BSRBCC)

Vuonna 1996 käynnistetty rajaturvallisuusyhteistyö kattaa jäsenvaltioiden rajaturvallisuudesta vastaavien viranomaisten välisen yhteistyön rajaturvallisuuteen ja merelliseen ympäristönsuojeluun liittyen. Yhteistyö mahdollistaa yhteisen tilannetietoisuuden muodostamisen ja tilannetietojen nopean vaihtamisen jäsenvaltioiden välillä salatulla tiedonvaihtojärjestelmällä (Coastnet). Yhteistyö sisältää myös yhteisiä operaatioita ja harjoituksia sekä jokaisessa jäsenmaassa olevan ympärivuorokautisen yhteyspisteen.

Sekä BSTF että BSRBCC ovat toimintasuunnitelmissaan sitoutuneet osallistumaan käynnissä olevaan Itämeren alueen merellisten viranomaisten yhteistyökonseptin luomiseen, jossa myös Venäjä on mukana. Yhteistyökonseptissa sovelletaan käytäntöön erityisesti EU:n Itämeri-strategian alla toteutettujen MARSUNO (Maritime Surveillance in the Northern Sea Basin) ja BSMF (The Baltic Sea Maritime Functionalities) hankkeiden suosituksia.

Itämeren alueen öljytorjuntayhteistyö

Öljytorjuntayhteistyötä Itämeren alueella toteutetaan pääosin Itämeren suojelusopimuksen eli HELCOMin puitteissa. Tämä yhteistyö aloitettiin kaksikymmentä vuotta sitten, ja siihen kuuluu muun muassa säännöllisiä harjoituksia ja yhteiset hälytys-, avunpyyntö- ja torjuntaohjeet.

Arktisen neuvoston lento- ja meripelastusyhteistyö sekä pelastuspalvelutyöryhmä

Arktisen neuvoston muodostavat kahdeksan arktista valtiota allekirjoittivat toukokuussa 2011 lento- ja meripelastusta arktisilla alueilla koskevan sopimuksen (Arctic Search and Rescue Agreement, SAR), jonka Suomi saattoi osaltaan voimaan kesäkuussa 2012. Arktisen neuvoston pelastuspalvelutyöryhmän keskeiset hankkeet liittyvät öljyn- ja kaasuntuotannon, ydinenergian käytön, meriliikenteen sekä luonnononnettomuuksien aiheuttamien onnettomuusuhkien ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan.

Barentsin alueen pelastuspalveluyhteistyö

Suomen, Norjan, Ruotsin ja Venäjän allekirjoittama Barentsin alueen pelastuspalvelusopimus tuli voimaan toukokuussa 2012. Maat järjestävät kahden vuoden välein suuren yhteisen Barents Rescue -pelastusharjoituksen.

Pelastustoimen Itämeri-yhteistyö

Pelastustoimen Itämeri-yhteistyössä korostuu parhaillaan Itämeren alueen strategian toimeenpanon osana riskienarviointi erityisesti tulvien, metsäpalojen ja säteilytilanteen suhteen. Projektissa ovat mukana kaikki Itämeren valtioiden neuvoston jäsenmaat.

Kolmikantainen yhteistyö

Poliisitoiminnan käytännön tason kolmikantayhteistyötä Suomen, Viron ja Venäjän välillä toteutetaan huumausainerikosten torjumiseksi ja tutkimiseksi.

Kolmikantainen rajaturvallisuusyhteistyö (Suomi-Norja-Venäjä ja Suomi-Viro-Venäjä) kattaa tilannetietojen vaihdon, yhteiset riskianalyysit ja yhteisten operaatioiden sekä harjoitusten toimeenpanon.

Pohjoismainen poliisin ja tullin yhteistyö (Polis och Tull i Norden mot narkotika, PTN)

Pohjoismaiden PTN-viranomaisten tarkoituksena on yhteistyö huumausaine- ja muunkin vakavan järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. PTN-viranomaisilla on yhteinen yhdyshenkilöverkosto, joka kattaa noin 20 maata ympäri maailman. Verkostoon kuuluvat yhdyshenkilöt ovat kaikkien Pohjoismaiden käytössä.

Puolustusvoimien rauhan ajan organisaatio 2015

Pääesikunnalla on kyky johtaa puolustusjärjestelmän suunnittelua ja kehittämistä, suorituskyvyn rakentamista ja ylläpitoa sekä suorituskyvyn käyttöä.

Pääesikunnan alaisia laitoksia ovat:

- Puolustusvoimien johtamisjärjestelmäkeskus
- Puolustusvoimien palvelukeskus
- Puolustusvoimien tiedustelulaitos
- Puolustusvoimien tutkimuslaitos
- Puolustusvoimien logistiikkalaitos

Puolustusvoimien johtamisjärjestelmäkeskuksen tehtävänä on tuottaa ja toimittaa puolustushallinnon tai siihen kiinteästi liittyvien organisaatioiden sotilaallisen johtamisen ja hallinnon edellyttämät tiedonkäsitteily- ja tietoliikennepalvelut sekä tarvittavat yhteiset tiedonsiirtoyhteydet.

Puolustusvoimien palvelukeskuksessa tuotetaan puolustusvoimien yhteisiä hallinto-, tuki- ja asiantuntijapalveluita.

Puolustusvoimien tiedustelulaitokseen on keskitetty sotilastiedustelun valtakunnalliset toimet, ja erilliset Puolustusvoimien tiedustelukeskus ja Viestikoelaitos on lakkautettu.

Puolustusvoimien tutkimuslaitokseen on keskitetty puolustusvoimien tutkimus- ja kehittämistoimintaa, ja erilliset Puolustusvoimien teknillinen tutkimuslaitos ja Merivoimien tutkimuslaitos on lakkautettu.

Puolustusvoimien logistiikkalaitokseen on keskitetty puolustusvoimien keskeiset logistiikka- ja materiaalitoinninnat, ja erilliset Maa-, Meri- ja Ilmavoimien materiaalilaitokset ja Maavoimien materiaalilaitoksen alaiset huoltorykmentit sekä erillinen Sotilaslääketieteen keskus on lakkautettu.

Maavoimissa on esikunta ja kahdeksan joukko-osastoa:

- Jääkäriprikaati
- Kaartin jääkärykmentti
- Kainuun prikaati
- Karjalan prikaati
- Panssariprikaati
- Porin prikaati
- Utin jääkärykmentti
- Maasotakoulu

Sotilasläänit, sotilasläänien esikunnat, erilliset aluetoimistot, Pohjois-Karjalan prikaati, Pioneerirykmentti ja Hämeen rykmentti on lakkautettu. Lisäksi Lapin ilmatorjuntarykmentti on liitetty osaksi Jääkäriprikaatia, Viestirykmentti osaksi Panssariprikaatia, Tykistöprikaati osaksi Porin prikaatia ja Reserviupseerikoulu osaksi Maasotakoulua. Maavoimien sotilassoittokunnat on yhdistetty ja ne on sijoitettu joukko-osastojen yhteyteen Helsinkiin, Hattulaan, Lappeenrantaan ja Rovaniemelle,

Merivoimissa on esikunta ja neljä joukko-osastoa:

- Rannikkolaivasto
- Rannikkoprikaati
- Uudenmaan prikaati
- Merisotakoulu

Laivastoyksiköiden ja rannikkojoukkojen koulutusta on eriytetty omiin joukko-osastoihin Upinniemeen, Raaseporiin ja Turkuun. Meripuolustusalueet ja Suomenlahden meripuolustusalueeseen kuulunut Kotkan rannikkopataljoona on lakkautettu. Puolustushaaran sotilassoittokunta on Turussa.

Ilmavoimissa on esikunta ja neljä joukko-osastoa

- Karjalan lennosto
- Lapin lennosto
- Satakunnan lennosto
- Ilmasotakoulu

Hävittäjätoimintaa on keskitetty Rovaniemelle ja Siilinjärvelle, kuljetus- ja yhteyslento- sekä koelentotoiminta Pirkkalaan sekä koulutus Tikkakoskelle. Ilmavoimien teknillinen koulu ja Lentosotakoulu on lakkautettu. Puolustushaaran sotilassoittokunta toimii Tikkakoskella.

Maanpuolustuskorkeakoulu vastaa puolustusvoimien perus-, jatko- ja täydennyskoulutuksesta. Puolustusvoimien kansainvälinen kurssitoiminta on liitetty osaksi Maanpuolustuskorkeakoulua ja erillinen Puolustusvoimien kansainvälinen keskus on lakkautettu.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
p. 09 16001, 09 57811
f. 09 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut



441 002
Painotuote

ISBN Nid. 978-952-287-003-2
ISBN PDF 978-952-287-004-9
ISSN 1799-7828