

## ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 5/2013 vp

### Valtioneuvoston selvitys (UTP) Suomen osallistumisesta Islannin ilmatilan valvomisen yhteydessä toteutettavaan harjoitustoimintaan

*Valtioneuvostolle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on 23 päivänä huhtikuuta 2013 saanut valtioneuvostolta perustuslain 97 §:n 1 momentin nojalla selvitykseen Suomen osallistumisesta Islannin ilmatilan valvomisen yhteydessä toteutettavaan harjoitustoimintaan (UTP 10/2012 vp) jatkokirjelmä 2. UM 22.04.2013.

##### *Lausunto*

Puolustusvaliokunta on antanut asiasta lausunnon PuVL 6/2013 vp.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja, osastopäällikkö Kirsti Kauppi, oikeuspäällikkö Päivi Kaukoranta, apulaisosastopäällikkö Anu Laamanen, yksikön päällikkö Outi Holopainen ja ulkoasiainsihteri Päivi Pihlajamäki, ulkoasiainministeriö

- puolustusministeri Carl Haglund, ylijohdaja Esa Pulkkinen, vanhempi osastoesiupseeri, komentaja Juhani Karjomaa, sotilasneuvonantaja, everstiluutnantti Manu Tuominen ja erityisasiantuntija Mika Varvikko, puolustusministeriö
- eversti Juha-Pekka Keränen, pääesikunta.

##### *Viitetiedot*

Ulkoasiainvaliokunta käsitteli asiaa alun perin otsikolla "Mahdollinen osallistuminen Islannin ilmatilan valvomiseen" (UTP 10/2012 vp 15.5.2012 ja 1. jatkokirjelmä 10.10.2012). Lausunto annetaan kuitenkin hallituksen lopullisesta osallistumisesta koskevasta esityksestä (UTP 10:n jatkokirjelmä 2. laadittu 22.4.2013 ja siihen liittyvä lisäselvitys eli jatkokirjelmä 3. laadittu 23.5.2013) "Suomen osallistuminen Islannin ilmatilan valvomisen yhteydessä toteutettavaan harjoitustoimintaan".

#### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

##### *Perustelut*

##### **Pohjoismainen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen yhteistyö**

Suomen osallistuminen Islannin ilmatilan valvomisen yhteydessä toteutettavaan harjoitustoimintaan on osa laajempaa pohjoismaisen yhteistyön tiivistämistä. Valiokunta katsoo, että sen

vuoksi on aiheellista nostaa esille keskeiset yhteistyön perusteet, rajoitteet ja tavoitteet.

Ulkoasianvaliokunta käsittelee laajasti pohjoismaisen yhteistyön merkitystä mietinnössään turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta selonteosta (UaVM 1/2013 vp). Valiokunta antoi tukensa yhteistyön vahvistamiselle ja totesi, että pohjoismaisen yhteistyön syventäminen perustuu lähtökohtaisesti siihen, että keskinäisriippuvuuden kasvaessa pienten arvomaailmaltaan samankaltaisten ja alueellisesti yhteenkuuluvien, avoimien talouksien turvallisuusintressit ovat enenevässä määrin yhteneväisiä. Erityisesti arktisten alueiden taloudellisen ja geopoliittisen merkityksen kasvu ja Pohjoismaiden erilaisten, mutta ei keskenään ristiriitaisten, intressien edistäminen luo pohjaa yhteistyön laajentamiselle. Yhteistyötä vauhdittavat taloudelliset syyt.

Valiokunta katsoi, että pohjoismaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön lisäarvo on korostunut. On tärkeää, että yhteistyön mahdollisuuksia hyödynnetään johdonmukaisemmin Suomen turvallisuuden vahvistamiseksi. Valiokunta katsoi, että Pohjoismaiden poliittisen yhteistyön tiivistäminen lisää pitkällä aikavälillä Suomen turvallisuutta mm. vahvistamalla ennaltatarkkailua, mikäli Suomeen kohdistuvan hyökkäyksen arvioitaisiin vaikuttavan tosiasiasa muiden Pohjoismaiden reagointiin.

Valiokunta katsoi, että turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alueellistuminen, alueellisten turvallisuusintressien korostuminen sekä alueellisten järjestelyjen tuloksellisuus lisäävät pohjoismaisen yhteistyön merkitystä. EU:ssa edetään käytännössä alueellisten pienryhmien kautta poliittisen umpikujan estäessä yhteisen puolustuksen kehittämisen. Nato pitää arvioiden mukaan pohjoismaista puolustusyhteistyötä esimerkkinä ja aikoo käyttää sitä mallina kumppanuustoiminnassaan. Yhteistyö tukee myös EU:n ja Naton suorituskyky-yhteistyötä. Pohjoismaisen yhteistyö esimerkiksi ilmavoimien lähes viikottaisissa taisteluharjoituksissa (Suomi, Norja, Ruotsi) ja Itämeren merivalvonnassa sekä taisteluosasto, yhdessä Irlannin kanssa, ilmentävät yhteistyön tuloksellisuutta. Kustannuspaineet korostavat puolustusyhteistyön tarpeellisuutta

erityisesti pienten maiden osalta puolustusteknologian kustannusten noustessa jyrkästi.

Pohjoismaisen puolustusyhteistyön tavoitteena on vahvistaa maiden kansallista puolustusta ja mahdollistaa toimivat ja tehokkaat yhteiset ratkaisut. Kukin maa päättää tapauskohtaisesti yhteistyöhankkeisiin osallistumisesta. Pohjoismaisen puolustusyhteistyö (Nordic Defence Cooperation, Nordefco) on joustava tapa kehittää yhteistoimintakykyä ja parantaa toiminnan yhteensopivuutta ja kustannustehokkuutta. Nordefco kattaa suorituskyky-, koulutus-, harjoitus- ja operaatioyhteistyön lisäksi yhteistyön puolustuspolitiikan ja strategisen kehittämisen alalla.

Valiokunta on todennut, että yhteistyön tiivistäminen ei poista Pohjoismaiden turvallisuus- ja puolustuspoliittisten perusratkaisujen eroja. Naton jäsenyys muodostaa Islannin, Norjan ja Tanskan turvallisuuspolitiikan ja puolustusratkaisun kulmakiven. Ruotsin solidaarisuusjulistus vahvisti sen sitoutumista kansainväliseen yhteistyöhön, ja poliittisena sitoumuksena se vahvistaa osaltaan Suomen turvallisuutta. Pohjoismaista puolustusyhteistyötä voidaan kuitenkin jo nykytilanteessa syventää merkittävällä tavalla. Valiokunta korostaa parlamentaarisen keskustelun tärkeyttä yhteistyön lujittamisessa. Valiokunta esitti mietinnössään (UaVM 1/2013 vp) neljä konkreettista kannanottoa yhteistyön kehittämiseksi, mm., että Suomen tulisi esittää aktiivisesti konkreettisia tavoitteita pohjoismaisen yhteistyön tiivistämiseksi ja että pohjoismaisen puolustuspoliittisen yhteistyön mahdollisesti edellyttämiä sopimusperusteisia järjestelyjä tulisi selvittää.

### **Suomen osallistuminen Islannin ilmatilan valvomisen yhteydessä toteutettavaan harjoitustoimintaan**

#### *Tausta*

Yhdysvallat vastasi Islannin ilmatilan valvomisesta ja puolustuksesta vuoteen 2006 saakka. Maiden välinen puolustussopimus on edelleen täysimääräisesti voimassa, mutta Yhdysvallat on lakkauttanut toimintonsa Keflavikin tukikohdas-

sa. Islannilla ei ole omia asevoimia, vaan Islannin ilmatilan valvomisesta huolehtii Nato.

Natolla on käynnissä neljä erillistä jäsenmaiden ilmatilan valvomiseen liittyvää tehtävää. Näiden piiriin kuuluvat Baltian maat, Islanti, Slovenia ja Albania. Islannissa toiminta poikkeaa muista ilmatilan valvontatehtävistä muun muassa siinä, että lento-osastot ovat paikalla Islannissa vain yhdeksän viikkoa vuodessa. Toiminnan luonteesta johtuen Nato ei käytä Islannin osalta virallisesti termiä "Air Policing" (ilmavalvonta) vaan "Airborne Surveillance and Interception Capabilities to meet Iceland's Peacetime Preparedness Needs" (ilmasta suoritettavan valvonta- ja tunnistuskyvyn ylläpito Islannin rauhanajan tarpeiden täyttämiseksi).

Islannin ilmatilan valvominen muodostuu rauhan aikana kahdesta pääelementistä: ilmavalvonnasta ja tunnistuslentotoiminnasta. Tunnistustehtäviä on ollut erittäin harvoin, ja osallistuvat maat ovat hyödyntäneet kolmen viikon jakson pääasiassa harjoitteluun.

#### *Suomen ja Ruotsin osallistuminen harjoitustoimintaan*

Pohjoismaista yhteistyötä tiivistetään pitkälti ns. Stoltenbergin raportin suositusten pohjalta mm. arktisten alueiden yhteistyössä, kriisinhallinnassa, aluevalvonnassa ja puolustusvoimien hankinnoissa. Yksi raportin suosituksista koski Pohjoismaiden osallistumista Islannin ilmatilan valvomiseen.

Islanti ehdotti keväällä 2012 Suomelle ja Ruotsille osallistumista ilmatilansa valvomiseen. Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta käsitelivät Suomen mahdollista osallistumista 11.5.2012, jonka jälkeen osallistumisen edellytyksiä alettiin selvittää.

Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta linjasivat 29.10.2012 osallistumiseen myönteisen kannan. Osallistuminen tapahtuisi yhdessä Ruotsin kanssa ensisijaisesti osana Norjan valvontavuoroa vuonna 2014. Lopullinen päätös tehtäisiin sen jälkeen, kun Natolta olisi saatu tietoa siitä, minkälaiseen toimintaan kumpani-

maat voivat osallistua, ja tämän pohjalta harkittiin, minkälaisessa toiminnassa halutaan olla mukana.

Ulkoasiainvaliokunta on saanut kirjalliset selvitykset osallistumisen valmistelusta (UTP 10/2012 vp 15.5.2012 "Mahdollinen osallistuminen Islannin ilmatilan valvomiseen" ja 1. jatkokirjelmä 10.10.2012) sekä suullisia lisäselvityksiä. Suomen ja Ruotsin periaatteellinen halukkuus osallistua Islannin ilmatilan valvomiseen ilmaistiin yhteisessä pohjoismaisessa julkilausumassa 31.10.2012. Naton Pohjois-Atlantin neuvosto (NAC) hyväksyi 19.12.2012 Suomen ja Ruotsin osallistumisen Islannin ilmatilan valvomiseen siten, että osallistuminen tapahtuu Norjan valvontavuoron yhteydessä 2014 ja rajoittuu valvontavuoron yhteydessä toteutettavaan harjoitustoimintaan.

Naton kumppanimaiden osallistumismuotojen ja mahdollisuuksien tarkennuttua tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 19.4.2013, että Suomi osallistuu Islannin ilmatilan valvomisen yhteydessä toteutettavaan harjoitustoimintaan yhdessä Ruotsin kanssa osana Norjan valvontavuoroa (31.1.—21.2.2014). Lopullisen osallistumista koskevan esityksen mukaan (UTP 10; jatkokirjelmä 2. 22.4.2013 "Suomen osallistuminen Islannin ilmatilan valvomisen yhteydessä toteutettavaan harjoitustoimintaan" ja jatkokirjelmä 3. 23.5.2013) osallistuminen rajoittuu valvontavuoron yhteydessä toteutettavaan harjoitustoimintaan, joka toteutetaan aseistamattomin konein.

Puolustusministeriö tekee tarvittavat hallinnolliset päätökset Islannin ilmatilan valvomisen yhteydessä toteutettavaan harjoitustoimintaan osallistumisesta. Laajan poliittisen tuen varmistamiseksi valiokunta pitää hyvänä ja perusteltuna, että lopullinen osallistumispäätös tehdään eduskunnan kannanmuodostuksen jälkeen ja sen mukaisesti.

#### *Harjoitustoimintaan osallistumisen poliittinen ja sotilaallinen merkitys*

Harjoitustoiminnan keskeinen merkitys on pohjoismaisen yhteistyön tiivistäminen. Lisäksi har-

joitustoiminnalla on myös muita laajempia ulottuvuuksia. Ulkoasiainvaliokunta pitää harjoitustoiminnan toteuttamisen merkitystä tärkeänä myös suhteessa Nato-kumppanuuteen ja Yhdysvaltoihin. Saadun selvityksen mukaan Suomen osallistuminen on linjassa asettamiemme Nato-kumppanuustavoitteiden ja yhteistoimintakyvyn kanssa. Naton uudistaessa ja laajentaessa kumppanuusyhteistyötä on yhä tärkeämpää osoittaa aktiivisella ja oma-aloitteisella osallistumisella erityisosaamisemme. Poliittisesti Suomen ja Ruotsin yhteisosallistuminen on valiokunnan mukaan hyvin perusteltu ja osoittaa maidemme sotilaallista toimintakykyä. Asiantuntija-arvioissa harjoitusta on luonnehdittu Naton "smart defence" (ns. fiksum yhteistoimintaa puolustuspolitiikassa) konseptin soveltamiseksi, kun harjoitus järjestetään samanaikaisesti Naton ydintoiminnan eli jäsenmaan ilmatilan valvonnan kanssa. Ottaen huomioon Yhdysvaltojen merkittävä rooli Islannin puolustuksen takaajana, on harjoitustoimintaan osallistumisella merkitystä myös Suomen ja Yhdysvaltojen kahden välisiin suhteisiin.

Sotilaalliselta kannalta on muistettava, että puolustusvoimat osallistuu säännöllisesti eri maiden kanssa toteutettavaan kansainväliseen harjoitustoimintaan kansallisten suorituskykyjen kehittämiseksi lakisäätteisten tehtävien hoitamiseksi. Harjoitustoiminta (Iceland Fighter Meet; IFM-14) toteutetaan samoin periaattein kuin nykyiset ilmavoimien rajat ylittävät harjoitukset. Harjoitus ei saadun selvityksen mukaan ole osa Norjan ilmavalvontatehtävää, vaan Suomen ja Ruotsin osallistuminen on rajattu harjoitustoimintaan. Suunnitelman mukaan Suomesta osallistuisi neljä F-18 Hornet -hävittäjää (sekä kaksi varakonetta) ja noin 50 henkilön vahvuinen osasto. Ruotsi ja Norja osallistuvat suunnitelmien mukaan samansuuruisilla lento-osastoilla. Norjalla on eri koneet ilmavalvontaan ja harjoitustoimintaan.

Puolustusvaliokunta on käsitellyt lausunnosaan (PuVL 6/2013 vp) harjoituksesta saatavia hyötyjä laajasti. Ulkoasiainvaliokunta pitää puolustusvaliokunnan tavoin hyvänä harjoitustoi-

minnan täysimääräistä hyödyntämistä. Puolustusvaliokunnan lausunnon mukaan osallistuminen kehittää Suomen sotilaallisia suorituskykyjä ja tarjoaa uudenlaisen toimintaympäristön harjoittelulle. Harjoitustoiminnalla vahvistetaan Suomen sotilaallista puolustusvalmiutta kehittämällä puolustusvoimien kansainvälistä yhteensopivuutta. Lisäksi toiminta AWACS-ilmavalvonta- ja johtokoneen kanssa on merkittävä ja poikkeuksellinen mahdollisuus puolustusvoimille. Valiokunta pitää perusteltuna ja tärkeänä, että ilmatankkausmahdollisuus on osa harjoitustoimintaa. Valiokunta pitää tärkeänä useamman eri kansallisuuden välisen yhteistoimintakyvyn kehittämistä, mikä edellyttää maiden keskinäistä koordinaatiota sekä toiminnallista vastuunjakoa. Sotilaallisen yhteistoimintakyvyn kehittäminen parantaa kansainvälisen avun vastaanottovalmiuksia kriisitilanteessa. Eri kansallisuuksien resurssien yhteiskäytön tavoitteena tulee olla myös kustannuksien madaltaminen ja toiminnan tehostaminen.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan harjoituksen johtoportaan toimii Naton ilmakomponentin johtoesikunta Saksassa, mutta harjoitukseen osallistuvien lentoyksiköiden operatiivinen johto säilyy kansallisessa päätösvallassa.

*Ulkoasiainvaliokunta pitää harjoitukseen (IFM-14) osallistumista johdonmukaisena jatkona pohjoismaisen yhteistyön tiivistämisessä käytännön tasolla. Harjoitus on linjassa Suomen Nato-kumppanuusyhteistyön ja sen tavoitteiden kanssa, ja sillä on merkitystä myös transatlanttisten suhteiden vahvistamisessa.*

*Ulkoasiainvaliokunta yhtyy puolustusvaliokunnan kantaan, että harjoitukseen osallistuminen on luontevaa jatkoa ilmavoimien kansainväliselle harjoitustoiminnalle, joka tukee sekä kansallista koulutusta että harjoituttaa henkilöstöä kansainvälisiä tehtäviä varten.*

*Harjoituksen kustannukset*

Suomen osallistumiskustannukset ovat saadun selvityksen mukaan noin 600 000 euroa. Kustannuksista pääosa muodostuu henkilöstökustannuksista, kuten sotaharjoituskorvaukset, sekä tietoliikenne- ja logistiikkakustannuksista. Kustannukset katetaan puolustusvoimien vuodelle 2014 varatuista koulutus- ja harjoitustoiminnan määrärahoista. Lentotoiminnan kustannukset (noin 300 lentotuntia) sisältyvät ilmavoimien käyttämän vuosittaisen 8 000 lentotunnin kustannuksiin. Saadun selvityksen mukaan puolustusvoimien osallistuminen kokonaisuudessaan rahoitetaan puolustusvoimien toimintamenoista. Puolustusvoimien toimintamenoja hallinnoi pääesikunta, joka allokoi resursseja puolustushaaroille (maavoimat, merivoimat, ilmavoimat) ja pääesikunnan alaisille laitoksille tehtävien mukaan. Kansainväliset harjoitukset ovat osa puolustusvoimien normaalia toimintaa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan osallistuminen ei vaikuta puolustusvoimien kertausharjoitukseen. Ulkoasiainvaliokunta korostaa puolustusvaliokunnan tavoin, että harjoitusjakson kustannukset eivät saa vähentää esimerkiksi varusmiesten maastovuorokausia tai reserviläisten kertausharjoituksia.

*Osallistumisen lainsäädännöllinen ja sopimusoikeudellinen perusta*

Saadun selvityksen perusteella osallistuminen Islannin ilmatilan valvomisen yhteydessä toteutettavaan harjoitustoimintaan osana Norjan valvontavuoroa voidaan toteuttaa voimassaolevan lainsäädännön pohjalta (Puolustusvoimista annettu laki 11.5.2007/551). Puolustusvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan harjoitustoiminta Islannin ilmatilassa sopii puolustusvoimille annettuihin tehtäviin. Puolustusvaliokunnan lausunnossa (PuVL 6/2013 vp) todetaan, että toisen valtion ilmatilan valvonta ei sen sijaan ole mahdollista.

Suomen joukkojen asemaa harjoituksessa säätelee Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välinen sopimus niiden joukkojen asemasta (PfP SOFA—SopS 64-

65/1997). Islanti tukee toimintaan osallistuvia maita Naton kanssa tehdyn isäntämaatukea koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan sekä teknisen järjestelyasiakirjan mukaisesti. Näiden perusteella Islanti tukee lento-osastoja lähettäviä maita tuottamalla muun muassa lentotoiminnan edellyttämät viesti- ja johtamisyhteydet, lentoasemaperuspalvelut ja pelastuspalvelun keskeiset toiminnot. Saadun selvityksen mukaan kansallisen helikopterikaluston käytöllä parannettaisiin harjoituksen lentoturvallisuutta ja ohjaajien palvelusturvallisuutta, sen vuoksi tarkoitus on lähettää harjoitukseen helikopteriosasto (NH90-helikopteri ja yksi varakone, noin kymmenen henkilöä). Kustannukset sisältyvät harjoituksen kokonaiskustannuksiin. Islanti osoittaa tarvittavat tilat lentokoneille ja materiaalille sekä majoitustilat ja muonituksen henkilöstölle. Puolustusvoimat laatii asiasta tarvittavat hallinnolliset päätökset ja tekniset asiakirjat.

Ulkoasiainvaliokunta huomauttaa, että Suomen osallistuminen ei muuta Suomen kumppanuussuhdetta Natoon eikä luo Suomelle muita velvoitteita.

*Johtopäätökset*

*Ulkoasiainvaliokunta puoltaa Suomen osallistumista Islannin ilmatilan valvomisen yhteydessä toteutettavaan harjoitustoimintaan yhtenä konkreettisenä tiivistyvän pohjoismaisen yhteistyön muotona turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla.*

*Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että harjoitustoiminta on linjassa Suomen Natomumppanuusohjelman kanssa ja sillä on merkitystä myös Suomen ja Yhdysvaltojen välisille suhteille.*

*Ulkoasiainvaliokunta pitää harjoitustoimintaa hyödyllisenä kansalliselle puolustuskyvylle jatkona meneillään olevalle harjoitustoiminnalle Suomen, Ruotsin ja Norjan ilmavoimien välillä. Osallistuminen tukee sekä kansallista koulutusta että harjoituttaa henkilöstöä kansainvälisiä tehtäviä varten.*

**UaVL 5/2013 vp — UTP 10/2012 vp**

*Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että osallistumista vastaavansiin harjoitustoimintoihin harkitaan saatujen kokemusten pohjalta.*

**Lausunto**

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

*että valtioneuvosto ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Timo Soini /ps  
vpj. Pertti Salolainen /kok  
jäsen. Christina Gestrin /r  
Pekka Haavisto /vihr  
Ilkka Kanerva /kok  
Ilkka Kantola /sd  
Mari Kiviniemi /kesk  
Katri Komi /kesk

Johannes Koskinen /sd  
Maria Lohela /ps  
Tom Packalén /ps  
Aila Paloniemi /kesk  
Ben Zyskowitz /kok  
vjäs. Timo Heinonen /kok  
Seppo Kääriäinen /kesk  
Jussi Niinistö /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.