

Ulkoasiainvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Puolustusvoimien osallistumisesta Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin vuonna 2025

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Puolustusvoimien osallistumisesta Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin vuonna 2025 (VNS 6/2024 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- puolustusvaliokunta PuVL 13/2024 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- puolustusministeri Antti Häkkänen, puolustusministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Antti Rajahalme, puolustusministeriö
- erityisavustaja Antti Vesala, puolustusministeriö

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017) 3 §:n mukaisen selonteon Puolustusvoimien osallistumisesta Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin vuonna 2025.

Selonteossa esitetään, että Suomi osallistuu vuonna 2025 Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin Ilmavoimien ja Merivoimien joukoilla. Selonteossa todetaan, että Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtävät ovat tärkeä osa Naton perusajatusta, jonka mukaan kaikki liittolaiset valmistautuvat tukemaan toisiaan pelotteen ja puolustuksen toteutuksessa koko liittokunnan alueella. Ylläpitämällä näitä toimintoja rauhan aikana Nato osoittaa valmiutta ja puolustus-

Valiokunnan mietintö UaVM 13/2024 vp

kykyä. Venäjän hyökkäyssota ja sen myötä Euroopan turvallisuustilanteen heikentyminen ovat kasvattaneet näiden tehtävien merkitystä.

Naton keskeisiä rauhan ajan yhteisen puolustuksen toimintoja ovat eteentyönnetty maavoimajoukko (*Forward Land Forces, FLF*), pysyvät merivoimaosastot (*Standing Nato Maritime Group, SNMG* ja *Standing Nato Mine Counter Measures Group, SNMCMG*) ja ilmapuolustus (*Air Policing, Air Shielding*). Selonteko sisältää tarkan kuvauksen näistä tehtävistä. Lähes kaikki Naton jäsenmaat osallistuvat rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin joko pysyvällä kontribuutiolla tai säännöllisellä rotaatiolla.

Valtioneuvosto kuulee eduskuntaa asiassa selontekomenettelyllä. Valiokunnalla ei ole huomauttamista valitun päätöksentekomenettelyn suhteen, koska perusteet sille on selonteossa huolellisesti selvitetty. Eduskuntaa kuultiin selontekomenettelyllä myös vuoden 2024 Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin osallistuttaessa. Tällöin Puolustusvoimat osallistui pysyvän miinantorjuntaosaston tehtäviin Itämerellä, Pohjanmerellä ja Norjanmerellä sekä Air Shielding -tehtäviin Romaniassa, Bulgariassa ja Mustallamerellä.

Suomen osallistuminen Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin vuonna 2025

Selonteon mukaan Puolustusvoimien on tarkoitus osallistua Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen pysyvän laivasto-osaston SNMG1:n tehtäviin enintään 40 henkilöllä vuonna 2025. Tämä sisältää osallistumisen Hamina-luokan aluksella Itämerellä, Pohjanmerellä ja Pohjois-Atlantilla tapahtuvaan toimintaan enintään yhden kuukauden ajan vuoden 2025 aikana sekä mahdollisen osallistumisen osaston esikunnan tehtäviin sen johtoaluksella Naton merellisellä vastuualueella enintään neljällä sotilaalla vuoden 2025 aikana. Selonteon mukaan SNMG1-osasto vastaa ensisijaisesti strategisesti tärkeiden merireittien valvonnasta ja suojaamisesta Itämerellä, Pohjanmerellä ja Pohjois-Atlantilla. Osaston tehtävät sisältävät tavanomaisia rauhanaikaisia alusten toimia, joilla Nato osoittaa valmiuttaan, lisää pelotettaan ja harjoituttaa joukkojaan yhdessä. Lisäksi osasto tukee Naton kehittämis- ja koetoimintaa.

Puolustusvoimien on tarkoitus osallistua myös pysyvän miinantorjuntaosaston SNMCMG1:n tehtäviin enintään 40 henkilöllä vuonna 2025. Tämä sisältää osallistumisen Katanpää-luokan aluksella Itämerellä, Pohjanmerellä ja Pohjois-Atlantilla tapahtuvaan toimintaan enintään kolmen kuukauden ajan vuoden 2025 aikana sekä mahdollisen osallistumisen osaston esikunnan tehtäviin sen johtoaluksella Naton merellisellä vastuualueella enintään neljällä sotilaalla vuoden 2025 aikana. Osaston päätehtäviin kuuluu miinantorjunta, sodanaikaisten merimiinojen raivaus, harjoitustoiminta ja osallistuminen merivalvontaan.

Ilmavoimien osalta osallistumisen Naton ilmavalvonnan päivystystoiminnan (*Air Policing*) tehtäviin Islannissa, Koillis-Atlantilla ja Pohjoisella jäämerellä on tarkoitus olla kestoaltaan kolme viikkoa, ja se ajoittuu helmi-maaliskuulle 2025. Islannista toteutettava ilmavalvonnan päivystystoiminta pitää sisällään alueellisen tilannekuvan valvontaa sekä Naton reagointiperusteiden mukaisia tunnistus- ja valvontalentoja sekä alueellisen koskemattomuuden turvaamislentoja. Osallistuminen toteutetaan enintään kahdella F/A-18-hävittäjällä ja kolmella varakoneella. Suomalaisen osaston koko olisi enintään 50 henkilöä.

Valiokunnan mietintö UaVM 13/2024 vp

Tehtävien uhka-arvio ja voimankäyttövaltuudet

Selonteosta käy ilmi, että toimintaan Naton pysyvissä merivoimaosastoissa ei kohdistu normaaliin kansainväliseen harjoitustoimintaan tai kansallisiin alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen tehtäviin verrattuna poikkeavia uhkia. Todennäköisimmän uhkan aiheuttavat operaatioturvallisuuden vaarantuminen, sairastuminen tai tapaturma meripalveluksessa, etenkin vaativissa meriolosuhteissa Pohjanmerellä ja Pohjois-Atlantilla. Toimintaan kohdistuva tiedustelu-uhka on kuitenkin jatkuva ja korkea, erityisesti henkilötiedustelu satamissa. Suora sotilaallinen uhka Itämerellä, Pohjanmerellä ja Pohjois-Atlantilla arvioidaan tällä hetkellä matalaksi. Lännen sotilaallinen läsnäolo ja aktiivisuus vetävät puoleensa Venäjän vastatoimia. Myös muutokset Itämeren turvallisuustilanteessa ovat mahdollisia.

Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen Islannista toteutettavaan Air Policing -tehtäviin osallistumisen yleinen riskitaso vastaa kotimaasta toteutettavia alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen tehtäviä. Provokaatiot ilmavalvontatehtävissä ovat mahdollisia, joskin epätodennäköisiä, eivätkä ne Suomen osalta poikkea muista liittolaismaista. Provokaatioiden lisäksi voi tapahtua myös epäammattimaista lentotoimintaa. Mahdollisesti kiristyneessä turvallisuustilanteessa suoraa sotilaallista uhkaa Naton merivoimaosastoja tai Air Policing -tehtäviä suorittavaa osastoa vastaan ei voida poissulkea.

Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 12 a §:ssä säädetään toimivallasta ja voimakeinojen käytöstä kansainvälisen avun antamisessa, yhteistoiminnassa ja muussa kansainvälisessä toiminnassa. Kansainväliseen ja yhteistoimintaan osallistuvalla henkilöstöllä on tehtävää suorittaessaan kansainväliseen oikeuteen perustuva ja kansainvälisen avun pyytäjän tai yhteistoimintaosapuolen määrittämä toimivalta sekä oikeus käyttää tehtävän kannalta välttämättömiä voimakeinoja. Voimakeinoja voidaan käyttää vain siinä määrin ja siihen saakka, kun ne ovat tehtävän kannalta tarpeen, hyväksyttävässä suhteessa tehtävän tavoitteeseen nähden ja tehtävälle vahvistettujen voimankäytösääntöjen mukaisia. Naton pysyvien merivoimaosastojen (SNMG ja SNMCMG) toiminnassa noudatetaan Naton neuvoston hyväksymiä toimivaltuuksia (*Nato Rules of Engagement*, ROE), joiden perusteella alusosastolle on laadittu oma voimakeinojen toimeenpanokäskey, joka mahdollistaa voimankäytön koko merivoimaosaston oman toiminnan suojaamiseen siihen kohdistuvilta uhkilta. Naton Air Policing -toiminnassa noudatetaan Naton neuvoston hyväksymiä toimivaltuuksia (*Nato Rules of Engagement*, ROE). Puolustusvoimien mukaan toimivaltuudet vastaavat Suomen kansallisen lainsäädännön mukaisia, alueellisen koskemattomuuden valvonta- ja turvaamistoiminnassa käytettyjä toimivaltuuksia. Air Policing -toiminnassa Nato ROE sallii hävittäjäosaston minimivoimakäytön Naton vastualueella, joka kattaa tässä tapauksessa Islannin ilmatilan. Suomalaiset F/A-18 -hävittäjät on tehtävien aikana varustettu samalla tavalla kuin kansallisessa ilmatilan valvonnassa.

Valiokunta toteaa puolustusvaliokunnan kiinnittäneen lausunnossaan huomiota siihen, että Puolustusvoimien on näitä tehtäviä hoitaessaan varauduttava erilaisiin provokaatioihin (PuVL 16/2024 vp).

Valiokunnan mietintö UaVM 13/2024 vp

Tehtäviin osallistumisen kustannukset

Operaatio-osallistumisen kokonaiskustannuksiksi on selonteossa arvioitu noin 4,4 miljoonaa euroa. Summa koostuu Merivoimien osallistumisesta, 3,4 miljoonaa, ja Ilmavoimien osallistumisesta, 1 miljoona. Saadun selvityksen mukaan kustannukset täsmentyvät valmistelujen edetessä.

Osallistuminen Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin rahoitetaan puolustusministeriön hallinnonalan määrärahoista. Osallistumisen aiheuttama lisämäärärahan tarve käsitellään lisätalousarvioprosessissa.

Johtopäätökset

Valiokunta tukee Puolustusvoimien osallistumista Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin vuonna 2025, valtioneuvoston esityksen mukaisesti.

Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi osoittaa konkreettisesti sitoutumista ja vastuunkantoa liittokunnan pelotteeseen ja puolustukseen. Osallistuminen Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin on tärkeä osa Suomen toimintaprofilia Naton jäsenmaana. Liittolaisten aktiivinen osallistuminen Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin viestii yhtenäisyydestä ja vahvistaa pelotetta.

Valiokunta pitää puolustusvaliokunnan tavoin (PuVL 13/2024 vp) pohjoismaisen yhteistyön vahvistamisen näkökulmasta arvokkaana, että Suomi osallistuu Air Policing -toimintaan nimenomaan Islannissa.

Valiokunta toteaa, että vaikka tehtävistä ennakkoon tehty uhka-arvio on matala, voi tilanne muuttua nykyisessä turvallisuusympäristössä nopeasti. Kokonaan riskittömiä tehtävät eivät ole. Valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto informoi eduskuntaa asianmukaisesti, mikäli uhka-arvio tehtävien suorittamisen suhteen tai suunnitelmat joukkojen käytöstä turvallisuustilanteen muutoksen myötä merkittävästi muuttuvat.

Valiokunta jakaa puolustusvaliokunnan arvion, että ilma- ja merivoimaosastojen lähettäminen tällaisiin Nato-tehtäviin on varsin ongelmaton siitä näkökulmasta, että osastot koostuvat lähes kokonaan kantahenkilökunnasta ja muista Puolustusvoimien ammattilaisista, ja muutamat palvelukseen kutsuttavat reserviläiset otetaan Puolustusvoimien palvelukseen sopimussotilaina.

Valiokunta toteaa pitävänsä perusteltuna, että Suomi painottaa Naton rauhan ajan tehtäviin osallistumisessa Ilma- ja Merivoimien osastojen käyttöä. Tämä on perusteltua myös siitä näkökulmasta, että Suomi on Naton ulkorajamaa ja Suomeen on perusteilla FLF-joukkorakenne. Suomen ei näin ollen oleteta samaan aikaan lähettävän FLF-joukkoja johonkin toiseen Naton ulkorajamaahan.

Valiokunta pitää tärkeänä selonteon kirjauksia siitä, että suomalaiset joukot voitaisiin vetää pois tehtävistä, mikäli kansallinen puolustus sitä edellyttäisi.

Valiokunnan mietintö UaVM 13/2024 vp

Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että näiden tehtävien päättyessä arvioidaan niistä saatuja kokemuksia, ennen kuin päätöksiä seuraavista osallistumisista tehdään.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ulkoasiainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton selonteon VNS 6/2024 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa selonteon johdosta.

Helsingissä 22.11.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kimmo Kiljunen sd
jäsen Eva Biaudet r
jäsen Pekka Haavisto vihr
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Anne Kalmari kesk
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Antti Lindtman sd
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Tytti Tuppurainen sd
varajäsen Timo Harakka sd
varajäsen Sari Sarkomaa kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jonna Savola