



Puolustusvoimien tutkimuslaitos
Julkaisu 4

Nato tänään

Tiia Lohela



Puolustusvoimien tutkimuslaitoksen julkaisuja 4

NATO TÄNÄÄN

Tiia Lohela



**PUOLUSTUSVOIMIEN TUTKIMUSLAITOS
FINNISH DEFENCE RESEARCH AGENCY**

RIIHIMÄKI 2016

Kannen kuva: Henrik Aikio

ISBN 978-951-25-2774-8 (PDF)
ISSN 2342-3137 (verkkojulkaisu)

Puolustusvoimien tutkimuslaitos
Finnish Defence Research Agency

Riihimäki 2016

Sisällys

Sisällys	3
Esipuhe	4
1 Tutkimusraportin rakenne	5
2 Naton tehtävät	6
2.1 Päätöksenteko Natossa	6
2.2 Ukrainan kriisin vaikutukset – Naton tehtävät Walesin huippukokouksen jälkeen	6
2.3 Kollektiivinen puolustus	7
2.4 Kriisinhallinta	10
2.5 Yhteistyövarainen turvallisuus	12
2.6 Naton painopiste tulevaisuudessa	15
3 Naton sotilaallinen suorituskyky	15
3.1 Naton puolustussuunnitteluprosessi	16
3.2 Naton suorituskykyvajeet	20
3.3 Naton Smart Defence -aloite	22
3.4 Connected Forces Initiative (CFI) -aloite	24
3.5 Framework Nation Concept	25
3.6 Talouskriisin vaikutukset	27
4 Naton laajentumisen lähtökohdat	29
4.1 Lähtökohdat Naton laajentumiselle tulevaisuudessa?	32
5 Naton kriteerit uusille jäsenmaille	34
6 Naton laajentumisen vaikutukset Suomen politiikkaan	37
6.1 Naton ensimmäisen laajentumiskierros	39
6.2 Vuosituhannen vaihde ja Naton toiminnan sopeutus	40
6.3 Turvallisuusympäristön muutos ja Naton kehitys	42
6.4 Naton toinen laajentumiskierros	43
6.5 Naton kolmas laajentumiskierros	45
6.6 Suomen politiikka	45
6.7 Naton kolmannen laajentumisen jälkeinen aika	46
6.8 Suomen politiikka Naton laajentumisen yhteydessä	48
7 Suomi ja Naton jäsenyyskriteerien täytyminen	49
7.1 Sotilaallisten kriteerien täytyminen	50
8 Naton ja Venäjän väliset suhteet	54
8.1 Venäjän reaktiot	56
8.2 Georgian ja Ukrainan väri vallankumoukset	58
8.3 Dynamiikka Nato-Venäjä suhteiden takana	60
8.4 Nato-Venäjä suhteen tulevaisuuden näkymiä	63
9 Naton tulevaisuuden haaste	64
10 Lähteet	65

Esipuhe

Puolustusvoimien tutkimuslaitos (PVTUTKL) on Pääesikunnan alainen sotilaslaitos. Monitieteinen tutkimuslaitos tuottaa puolustusalan tutkimus-, kehittämis- ja testauspalveluja strategian ja sotataidon, käyttäytymistieteiden ja useiden eri teknologioiden alueilla.

Tutkimuslaitoksen doktriiniosasto arvioi tulevaisuuden sotilaallista toimintaympäristöä ja uhkia. Tämän perusteella osasto analysoi vaihtoehtoja, joilla puolustusvoimat voi vastata tulevaisuuden haasteisiin, sekä samalla kehittää uusia käyttöperiaatteita ja toimintatapoja puolustusvoimille. Puolustusvoimien strategiseen ennakointiin liittyen doktriiniosasto on tilannut tutkimuksia myös puolustusvoimien ulkopuolella työskenteleviltä tutkijoilta. **Nyt julkaistava Tiia Lohelan tutkimusraportti *Nato tänään* on osa laajempaa tutkimuslaitoksen strategisen ennakkoinnin tutkimuskokonaisuutta.**

Suomessa Pohjois-Atlantin puolustusliittoa koskevat käsitykset ovat juuri nykyisessä kansainvälisessä tilanteessa voimakkaasti polarisoituneita. Pahimmissa uhkakuvissa Nato nähdään Yhdysvaltojen voimapolitiikan käsikassarana, joka automaattisesti vetää jäsenvaltionsa jatkuviin konflikteihin johtovaltion määrittämällä tavalla. Ruusuisimmissa kuvitelmissa läntinen puolustusliitto nähdään kaikenkattavana turvallisuusratkaisuna, johon tukeutumalla varsinkin pienet valtiot voisivat ulkoistaa sotilaallisen turvallisuutensa suorituskykyjen rakentamisen ja erityisesti sen kustannukset muiden harteille. Näiden näkökulmien kiihkeimmille kannattajille on tyypillistä, että ääni kovenee tiedon vähetessä. Tiia Lohelan *Nato tänään* tarjoaa lukupaketin, josta on itse kunkin on mahdollista päivittää perustietonsa Natosta.

Tämän tutkimusraportin näkemykset ovat tutkijan omia, eivätkä näin ollen välttämättä heijasta Puolustusvoimien tutkimuslaitoksen kantaa.

Riihimäellä toukokuussa 2016

Doktriiniosaston päällikkö
Everstiluutnantti, sotatieteiden tohtori Petteri Lalu

1 Tutkimusraportin rakenne

Tässä tutkimusraportissa tarkastellaan Natoa tänään. Tutkimusaihetta käsitellään kattavasti usean teeman kautta ja se aloitetaan Naton tehtävien esittelyllä, jota seuraa Naton sotilaalliseen suorituskykyyn ja sen painopistealueisiin perehtyminen. Tästä siirrytään käsittelemään Naton laajentumispolitiikkaa. Tämä aloitetaan tarkastelemalla Naton laajentumisen lähtökohtia, jota seuraa kartoitus Naton asettamista jäsenyyskriteereistä uusille jäsenmaille. Seuraavaksi tarkastellaan, miten Naton laajentuminen on vaikuttanut Suomen politiikkaan sekä kuinka hyvin Suomi täyttää Naton jäsenyyskriteerit tällä hetkellä. Suomen osuuden jälkeen siirrytään käsittelemään Naton ja Venäjän välisten suhteiden kehittymistä kylmän sodan päättymisen jälkeen sekä sitä, millaiset nämä suhteet ovat tällä hetkellä. Lopuksi määritetään Naton tulevaisuuteen keskeisesti vaikuttavia tekijöitä. Ukrainan kriisin vaikutukset on soveltuvien osin huomioitu tutkimusraportin teemojen käsitellessä. Tutkimusraportin teema liittyy laajemmin turvallisuusympäristön muutokseen.

2 Naton tehtävät

Naton tehtävät määritellään strategisessa konseptissa. Strateginen konsepti on Naton korkein poliittinen ohjuesiakirja, jossa linjataan Naton tarkoitus, luonne sekä tehtävät. Konsepti identifioi keskeiset turvallisuusympäristön ominaisuudet, määrittää Naton lähestymistavan turvallisuuteen ja antaa suuntaviivat sotilaallisten joukkojen kehittämiseksi. Vuoden 2010 strategisen konseptin mukaan Naton kolme tehtävää ovat kollektiivinen puolustus, kriisinhallinta sekä yhteistyövarainen turvallisuus.¹ Konsepti painottaa Naton vakauttavaa vaikutusta vaikeasti ennakoitavassa ympäristössä ja muuttuvassa maailmassa, asettaa viitekehyksen uusien voimavarojen kehittämiseksi sekä painottaa kumppanuuksien ylläpitämistä ja muodostamista, jotta turvallisuushaasteisiin voidaan vastata. Naton perustarkoitus puolustusliittona ei ole muuttunut. Sen sijaan toimintaympäristön kehityksen huomioiminen ja siihen vastaaminen sitten edellisen, vuonna 1999 julkaistun strategisen konseptin on katsottu olevan merkitykseltään suurempi.²

2.1 Päätöksenteko Natossa

Natossa jokainen jäsenmaa osallistuu päätöksentekoon tasa-arvoisesti ja kaikki päätökset kaikilla päätöksentekotasoilla tehdään konsensusperiaatteella. Päätöksistä neuvotellaan niin kauan, että saavutetaan yhteisymmärrys tai kunnes todetaan, ettei yhteisymmärrystä voida saavuttaa. Päätöksiä ei tehdä äänestämällä. Jokaisella maalla on käytännössä mahdollisuus estää Naton päätöksenteko.³

2.2 Ukrainan kriisin vaikutukset – Naton tehtävät Walesin huippukokouksen jälkeen

Walesin huippukokouksen 2014 oli alun perin odotettu keskittyvän muun muassa yhteistoimintakyvyn ja valmiuden ylläpitoon tähtääviin toimenpiteisiin ISAF-operaation päättymisen jälkeen. Sen sijaan Venäjän toimet ja Ukrainan kriisi muutti tilanteen.⁴ Walesin huippukokousta leimasi kol-

¹ NATO (2010) para 4

² Taylor, Claire (2010:3)

³ NATO (2014f)

⁴ Nünlist, Christian & Martin Zapfe (2014:2)

lektiivisen puolustuksen ohjaama tema. Huippukokouksen julistuksessa tuomittiin hyvin suorasanaisesti Venäjän sotilaallinen interventio Ukrainaan ja Krimin niemimaan itseensä liittäminen kansainvälisen oikeuden vastaisina sekä suurena haasteena euroatlanttiselle turvallisuudelle.⁵ Vaikka julistuksessa todetaan, ettei Nato pyri vastakkainasetteluun Venäjän kanssa eikä muodosta Venäjälle uhkaa, Nato ei voi, eikä tingi turvallisuutensa peruseriaatteista.⁶ Naton huomio siirtyi vuosikymmenten jälkeen jälleen kollektiiviseen puolustukseen.

2.3 Kollektiivinen puolustus

Naton kollektiivinen puolustus on määritelty Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklassa. Artikla 5 mukaan aseellinen hyökkäys yhtä tai useampaa sopimusosapuolta vastaan Euroopassa tai Pohjois-Amerikassa on hyökkäys kaikkia jäsenmaata vastaan ja jäsenmaat sitoutuvat auttamaan hyökkäyksen kohteeksi joutunutta. Sitoumus on pysyvä ja sitova. Pohjois-Atlantin sopimuksen 4 artikla mahdollistaa jäsenmaiden keskinäiset konsultaatiot yhteisen puolustuksen velvoitteista aina, kun jäsenmaan mielestä sen alueellinen koskemattomuus, poliittinen itsenäisyys tai turvallisuus on uhattuna.⁷ Artikla 4 mahdollistaa myös kumppaneiden konsultaatiot Naton kanssa. Käytännössä artikla 5 on otettu käyttöön yhden kerran, kun sitä sovellettiin 11.9.2001 tehtyjen terrori-iskujen seurauksena. Sen sijaan artikla 4 on ollut keskeinen neuvoteltaessa Naton antamasta puolustustuesta esimerkiksi Turkille vuonna 2003.

Naton pelote perustuu ydinaseiden ja tavanomaisten joukkojen voimavarojen yhdistelmään.⁸ Naton jäsenmaat sopivat lisäksi Lissabonin huippukokouksessa 2010 kehittävänsä osana kollektiivista puolustusta ohjuspuolustuksen suorituskyvyn. Ohjuspuolustus suojaisi jäsenmaiden kansalaisia, alueita ja joukkoja kasvavaa ballististen ohjusten leviämisen uhkaa vastaan. Nato on todennut ohjuspuolustushankkeen olevan puhtaasti puolustuksellinen euroatlanttisen alueen ulkopuolelta tulevien uhkien torjumiseksi, eikä sitä ole tarkoitettu Venäjää vastaan tai suunnattu heikentämään Venäjän vastaiskukykyä. Venäjä myös kutsuttiin alun perin mukaan kehittämään ohjuspuolustuksen suorituskykyä.⁹ Suoritus-

⁵ NATO (2014a) para.16.

⁶ NATO (2014a) para 23.

⁷ NATO (1949), Article 4 & 5.

⁸ NATO (2010) para 17.

⁹ Taylor, Claire (2010:13)

kyvyn kehittäminen yhteistyössä Venäjän kanssa ei tällä hetkellä ole käynnissä.¹⁰

Naton yhteinen puolustus sisältää myös uudet turvallisuusuhkat. Lisäksi Strateginen konsepti 2010 laajentaa artikla 5 soveltamisalan myös muihin kuin alueeseen kohdistuviin uhkiin. Terrorismin torjunta, joukkotuhohäädien ja ballististen ohjusten leviämisen ja käytön uhka, alueelliset konfliktit ja sotilaallinen voimankäyttö, teknologiaan liittyviä riskejä, energiaturvallisuuden kysymykset sekä kyberhyökkäykset on asetettu artikla 5 soveltamisalan piiriin. Nato arvioi myös turvallisuusympäristöön vaikuttavia tekijöitä, jotka liittyvät esimerkiksi ilmastonmuutokseen, väestöön, ympäristöön ja luonnonvaroihin.¹¹

Naton on sanottu hakevan suuntaa ei-tavanomaisiin uhkiin vastaamisessa. Esimerkiksi kyber-kysymyksen osalta Nato on todennut kyberpuolustuksen kuuluvan kollektiivisen puolustuksen alueelle, mutta toisaalta kyberkysymykset on katsottu kuuluvan vahvasti jäsenmaan toimivaltaan.¹² Haasteena on ollut määrittellä, mikä muodostaa jäsenmaahan kohdistuneen kyberhyökkäyksen ja millaista tukea toiset jäsenmaat voivat antaa hyökkäyksen sattuessa.¹³ Nato on omaksunut kyberkysymyksessä linjan, jonka mukaan Naton vastuulla on ensisijaisesti sen omien tietoverkkojen suojaaminen ja jäsenmaiden vastuulla on kehittää kansallisten järjestelmien suojaamiseen tarvittavat voimavarat. Jäsenvaltioon kohdistuneen kyberiskun kuuluminen artikla 5 soveltamisalueelle arvioidaan tapauskohtaisesti.¹⁴ Samantyyppinen vastuun jako on omaksuttu myös energiaturvallisuuden kysymyksissä. Pääsääntöisesti vastuun on todettu kuuluvan jäsenvaltioille. Nato kehittää omaa kapasiteettia niillä energiaturvallisuuden osa-alueilla, joilla Naton panos tuottaa lisäarvoa.¹⁵

Nato on varautunut konventionaalisen sodankäyntiin sekä kriisihallintaoperaatioissa vastavallankumoukselliseen toimintaan. Krimin miehitys kuitenkin osoitti Venäjän käyttävän hybridisodan keinoja, yhdistelemällä esimerkiksi informaatio- ja verkko-Operaatioita, erikoisjoukkojen käyttöä, sekavien tilanteiden luomista sekä tarvittaessa sotilaallisen voiman käyt-

¹⁰ NATO (2014a) para 22.

¹¹ NATO (2010) para.7-15.

¹² Belkin, Paul (2014:4)

¹³ Stokes, Jacob, Smith, Julianne, Bensahel, Nora & David Barno (2014:3)

¹⁴ NATO (2014a), para 72

¹⁵ NATO (2014a), para 109

töä. Kyseessä on toimiminen juuri Naton kollektiivisen puolustuksen laukaisevan linjan alapuolella.¹⁶ Venäjän toimet ovat herättäneet levottomuutta erityisesti Naton Itä-Euroopan jäsenmaissa sekä herättäneet keskustelua Naton artikla 5 mukaisesta sitoumuksesta puolustaa jäseniään.¹⁷

Tuloksena on ollut muun muassa tehostetut toimenpiteet ja vakuudet avun saatavuudesta tarvittaessa sekä Naton valmiusohjelman (Readiness Action Plan, RAP) hyväksyminen. Valmiusohjelman katsotaan vastaavan Venäjän aggressiivisiin toimiin sekä samalla parantavan Naton kykyä vastata kaikkiin turvallisuushaasteisiin paikasta riippumatta.¹⁸ Valmiusohjelman avulla pyritään lisäksi vahvistamaan Naton yhteisen puolustuksen toimeenpanomekanismeja.¹⁹ Osana valmiusohjelmaa Nato perustaa muun muassa Naton nopean toiminnan joukkojen toimintaa tehostavat noin 5000²⁰ sotilaan vahvuiset keihäänkärkijoukot (Very High Readiness Joint Task Force, VJTF), joita voidaan käyttää missä päin maailmaa tahansa muutaman päivän varoitusajalla.²¹ Keihäänkärkijoukkojen jatkuva valmiudessa pitäminen on kuitenkin erittäin kallista ja vain harva jäsenmaa kykenee joukkojen muodostamiseen ja ylläpitoon.²²

Valmiusohjelma sisältää lisäksi harjoitustoiminnan tiivistämistä, tilannetietoisuuden tehostamista, tiedustelutiedon jakamisen tehostamista sekä kaluston ja materiaalin uudelleensijoittamista Naton itäisen alueen maihin.²³ Hybridisodankäynti tullaan huomioimaan kauttaaltaan RAP:n toimeenpanossa.²⁴

Naton toimenpiteiden lisäksi Yhdysvalloissa on hyväksytty presidentti Barack Obaman ehdottama European Reassurance Initiative, 985 miljoonan dollarin hanke, jonka tarkoitus on parantaa Euroopan turvallisuutta.²⁵ Hanke sisältää muun muassa harjoitus- ja koulutustoiminnan lisäämistä, läsnäolon lisäämistä Itä-Euroopassa rotaatiopohjaisesti, materiaalin uudelleensijoittamista, Yhdysvaltojen merivoimien läsnäolon lisäämistä

¹⁶ Kufčák, Jakub (2014:11)

¹⁷ Monaghan, Andrew (2014)

¹⁸ NATO (2014a) para. 5.

¹⁹ Ulkoasiainministeriö (2015:53)

²⁰ BBC (2015b)

²¹ NATO Press Release (2015)

²² The Telegraph (2015a)

²³ NATO (2014a) para. 8-10

²⁴ NATO (2014a) para. 13

²⁵ Freedberg Jr, Sydney J. (2015)

Mustalla merellä ja Itämerellä. Pakettiin kuuluu myös Georgian, Ukrainan ja Moldovan auttaminen turvallisuus- ja puolustuskapasiteetin rakentamisessa maiden puolustuksen parantamiseksi.²⁶ Yhdysvallat on osoittanut solidaarisuuttaan Naton jäsen- ja kumppanimaille myös vuoden 2015 turvallisuusstrategiassaan. Strategiassa mainitaan, että Yhdysvallat tulee estämään Venäjän aggressiot, tarkkailemaan sen strategisia voimavaroja, sekä tarvittaessa auttamaan liittolaisia ja kumppaneita vastustamaan Venäjän pakotetoimia, myös pitkällä aikavälillä.²⁷

Valmiusohjelman ohella Walesissa hyväksyttiin puolustuspaketti. Puolustuspaketti nimeää priorisoituja toimialueita, joihin panostamisen katsotaan tehostavan niin Naton kollektiivisia voimavaroja kuin kykyä vastata uhkiin. Tehostamista kaipaavia alueita ovat koulutus- ja harjoitustoiminta, johtamisjärjestelmät erityisesti ilmaoperaatioiden osalta, tiedustelu ja valvonta, ballistinen ohjuspuolustus, kyberpuolustus sekä maajoukkojen valmius.²⁸

2.4 Kriisinhallinta

Naton lähtökohta on kokonaisvaltainen lähestymistapa kriisinhallintaan, jossa painotetaan yhteistyötä myös muiden toimijoiden kanssa. Toiminnan painopiste on ollut kriisinhallinnassa ja valtioiden jälleenrakennuksen tukemisessa. Nato on osallistunut valtioiden jälleenrakennusvaiheeseen yhdistelemällä sotilaallisia, poliittisia, taloudellisia sekä siviilikeinoja. Näitä keinoja yhdistelemällä Nato pyrkii vaikuttamaan turvallisuuteen vaikuttaviin kriiseihin jo ennen konfliktia, niiden aikana sekä niiden jälkeen. Naton operatiivisen toiminnan päänäyttämöt ovat olleet Balkanilla sekä Afganistanissa.²⁹

Kaikki Naton toteuttamat kriisinhallintaoperaatiot ovat olleet YK:n turvallisuusneuvoston valtuuttamia. Nato toimeenpani vuonna 1995 kriisinhallintaoperaation Bosnia-Hertsegovinassa (IFOR, SFOR) ja vuonna 1999 Kosovossa (KFOR). Nato otti Afganistanin ISAF-operaation johtovastuun vuonna 2003. Nato otti myös Libyan operaation vastuutehtävät vuonna 2011.³⁰ ISAF-operaation päätyttyä vuonna 2014 Nato käynnisti Resolute

²⁶ The White House (2014)

²⁷ The White House (2014:25)

²⁸ NATO (2014a) para. 64

²⁹ Simon, Luis (2014:77)

³⁰ Honkanen & Kuusela (2014)

Support -operaation, jonka tarkoitus on Afganistanin turvallisuusjoukkojen kouluttaminen, neuvonta ja tukeminen. Operaatiolla ei ole taistelu-tehtäviä.³¹ ISAF-operaation päättyminen huomioiden Natossa on valmisteltu toimintatapoja, joilla operaation aikana hankittu yhteistoimintakyky niin Naton sisällä kuin kumppaneiden kanssa kyetään ylläpitämään. Koulutus- ja harjoitustoiminnan merkitys tulee saamaan yhä korostuneemman merkityksen.

Kriisinhallinnalla on ollut voimakas vaikutus Yhdysvaltoihin, Euroopan valtioihin sekä Naton doktriiniin ja voimavaroista käytäviin keskusteluihin. Kriisinhallintaoperaatioiden myötä länsimaat ovat toteuttaneet operaatioita kaukana liittouman alueen ulkopuolella sekä kehittäneet niihin soveltuvia voimavaroja. Kriisinhallinta on ollut keskeinen tekijä eurooppalaisten maiden asevoimien muutoksessa ja sotilaallisten voimavarojen kehittämisessä.³² Kriisinhallintatoiminta on myös ollut keskeinen tekijä Naton ja sen kumppanimaiden välisessä yhteistyössä.

Painopisteen ollessa vuosikymmenen ajan Afganistanissa, sotilaallisia suorituskykyjä on rakennettu kriisinhallintaoperaatioiden lähtökohdista. Suorituskykyjen kehittämisessä on korostunut jälleenrakentamisen voimavarat, kyky lähettää joukkoja kauas alueen ulkopuolelle sekä kyky toimia epäsymmetrisiä uhkia vastaan. Kollektiivisen puolustuksen tehtävien jälleen korostuessa, Naton tuleekin arvioiden mukaan panostaa huomattavasti alueelliseen puolustukseen soveltuvien voimavarojen tehostamiseen.³³

Naton kriisinhallinnan on itsessään sanottu olevan tällä hetkellä kriisissä. Syiden on arvioitu olevan moniulotteisia ja johtuvan muun muassa länsimaissa vallitsevasta ”operaatioväsymyksestä” sekä rajallisista resursseista. Painopisteen on sanottu olevan siirtymässä kriisinhallinnasta kohti puolustusta, pelotetta, tiedustelua ja sotilasdiplomatiaa. Pitkäkestoisten sotilasoperaatioiden sijasta tulevaisuudessa tultaneen ennemminkin toteuttamaan rajoitettuja, lyhytkestoisia sotilasoperaatioita, joissa käytetään esimerkiksi täsmäiskuja, kyberiskuja ja erikoisjoukkoja.³⁴ Kriisinhallintatoiminnan vähentyminen vaikuttaa myös Naton ja sen kumppaneiden

³¹ Suomen erityisedustusto Natossa, ”Suomi ja Nato”

³² Simon, Luis (2014:77)

³³ Deni, John (2014:58-59)

³⁴ Simon, Luis (2014:77-78)

väliseen yhteistyöhön, kun kumppaneiden kanssa vuorovaikutuksen mahdollistaneiden forumien määrä pienenee.

2.5 Yhteistyövarainen turvallisuus

Pitkäaikaisen yhteistyön tuloksena kumppanuuksista on tullut olennainen osa Naton toimintatapoja sekä voimavara turvallisuushaasteisiin vastaisessa. Kumppanimaat ovat osallistuneet Naton kriisinhallintaoperaatioihin operatiivisen toiminnan aloittamisesta lähtien. Naton strategisessa konseptissa 2010 kumppanuudet on asetettu kolmannen tehtävät, yhteistyön kautta edistettävän turvallisuuden ytimeen. Yhteistyövaraisen turvallisuuden avulla Nato edistää kansainvälistä vakautta yhdessä muiden kansainvälisten organisaatioiden, muiden valtioiden sekä toimijoiden kanssa. Nato osallistuu aktiivisesti asevalvontaan, aseidenriisuntaan ja asesulkusopimusten edistämiseen, ylläpitää erilaisia kumppanuussuhteita sekä pitää ovet avoinna kaikille Naton standardit täyttävälle Euroopan demokraattisille maille.³⁵

Kahden vuosikymmenen aikana Nato on muun muassa kriisinhallintaoperaatioiden kautta kehittänyt kumppanuuksien verkoston, joka kattaa useita kansainvälisiä organisaatioita ja toimijoita sekä viitisenkymmentä maata. Naton kumppanuusverkostoon kuuluvat yhteistyömuodot ovat Euroatlanttinen kumppanuusneuvosto (Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC) ja rauhankumppanuusohjelma (Partnership for Peace, PfP), Väli­meren dialogi, Istanbulin yhteistyöaloite sekä globaalit kumppanit. Nato on kehittänyt Venäjän, Ukrainan ja Georgian kanssa omat yhteistyörakenteet. Lisäksi Natossa on kahdenvälisiä kumppanuusjärjestelyjä yksittäisten maiden kanssa ja yhteistoimintaa eri kansainvälisten organisaatioiden ja toimijoiden kanssa.³⁶

Nato uudisti kumppanuuksia vuonna 2011. Uudistuksen myötä kumppaneiden mahdollisuus käydä poliittista dialogia Naton kanssa vaihtelevissa kokoonpanoissa vahvistui. Lisäksi operaatiokumppaneiden mahdollisuus osallistua operaatioita koskevien päätösten valmisteluun parannettiin. Kumppaneille ei kuitenkaan olla annettu samanlaista päätöksentekovaltaa kuin jäsenmaille. Kumppanuuden yhteistyömuotojen avaaminen tasapuolisesti kaikille kumppanimaille tarkoitti myös globaalien kumppaneiden,

³⁵ NATO (2010) para 26.

³⁶ NATO (2014e)

Välimeren dialogin ja Istanbulin yhteistyöalueen kumppanien vaikutusmahdollisuuksien parantamista.³⁷ Uudistuksen jälkeen kaikilla yhteistyöohjelman solmineilla mailla on tasavertainen mahdollisuus osallistua Naton yhteistyöohjelmassa (Partnership Cooperation Menu) tarjottuun yli 1000 aktiviteettiin. Nato voi kokoontua myös joustavassa, niin sanotussa ”28 + n” formaatissa, jossa kumppaneiden kanssa voidaan järjestää kokouksia eri teemoista.³⁸

Nato on aktiivisesti kehittänyt kumppanuuksien muotoja. Samat yhteistyömuodot eivät sovi kaikille kumppaneille vaan halu ja kyky osallistua Naton tarjoamiin yhteisiin toimintoihin vaihtelee suuresti. Kumppanuustoiminta vaihtelee Naton kanssa käytävästä poliittisesta dialogista edistyneimpiin kumppanuustoimintoihin ja operaatio-osallistumisesta suorituskäytännön kehittämistyöhön.³⁹

Walesin huippukokouksessa keskustelu kumppanuuksista eteni uuteen vaiheeseen. Huippukokouksessa lanseerattiin kaksi uutta aloitetta, joiden tarkoitus on ylläpitää ja syventää turvallisuusyhteistyötä kumppaneiden kanssa. Ensimmäisen kumppanuusaloitteen (Partnership Interoperability Initiative, PII) tarkoitus on ylläpitää ja kehittää kumppaneiden kanssa hankittua yhteistoimintakykyä sekä tarjota mahdollisuuksia kumppanimaiden sotilaallisten valmiuksien kehittämiseen. PII -aloite muodostuu kolmesta osasta, joihin kumppanimaat voivat osallistua valmiuksiensa ja Naton päätöksen mukaisesti. Ensimmäinen taso on avoin kaikille kumppanimaille ja koskee jo olemassa olevia kumppanuusohjelmia ja -mekanismeja, kuten suunnittelu- ja arviointiprosessia (Planning and Review Process, PARP) ja voimavarakonseptia (Operational Capabilities Concept Evaluation and Feedback, OCC E&F).⁴⁰

Toinen on yhteistoimintataso (Interoperability Platform, IP). Foorumiin osallistuu 24 kumppanimaata (ml. Suomi), jotka ovat tehokkaasti hyödyntäneet ensimmäisen tason mekanismeja sekä osoittaneet kiinnostuksensa kehittää yhteistoimintakykyä ja aktiviteetteja Naton kanssa.⁴¹

³⁷ Raeder, Johan (2014:54)

³⁸ NATO (2014e)

³⁹ NATO (2014e)

⁴⁰ Ulkoministeriö (2015:56)

⁴¹ Nato (2014e)

Tämän lisäksi luotiin kolmas, laajennettu yhteistoimintataso (Enhanced Opportunities Partners, EOP) jossa edistyneille kumppanimaille annetaan enemmän mahdollisuuksia suunnitella ja kehittää yhteisiä aktiviteetteja Naton kanssa. Yhteistyömahdollisuudet ovat tarjolla kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja yhteistyöhön voi osallistua teemasta riippuen yksi tai useampi maa. Suomi, Ruotsi, Australia, Jordania ja Georgia ovat saaneet erityiskumppanuuden aseman. EOP-kumppanuus pitää sisällään mahdollisuuden pitkälle menevään yhteistyöhön, mutta se myös vaatii enemmän. EO-kumppanuus keskittyy harjoitus- ja koulutustoimintaan valmistaen kumppaneita samalla myös operatiiviseen toimintaan.⁴² EOP-kumppanuuksessa toiminta järjestetään joustavasti ja mailla on mahdollisuus yhteistyön yksilölliseen muokkaamiseen. Aloitteen konkreettinen sisältö hakee vielä muotoaan ja se tulee riippumaan jokaisesta kumppanimasta ja Natosta.⁴³

Toinen Walesissa lanseerattu, puolustus- ja turvallisuussektorin kapasiteettia (Defence and Related Security Capacity Building Initiative, DCB) kehittävä aloite tukee maiden turvallisuus- ja puolustuspoliittisten valmiuksien ja voimavarojen rakentamisessa. Aloite nojaa Naton asiantuntemukseen tukemisen, neuvonannon ja avustamisen osalta. Tukipaketit ovat maakohtaisia ja tällä hetkellä aloitteeseen osallistuu Georgia, Ukraina, Jordania, Moldova sekä Irak.⁴⁴

DCB-aloite hakee vielä muotoaan ja neuvonantoon ja tukee liittyy haasteita, jotka koskevat yhtäläisesti myös DCB-tukea. Esimerkiksi epävakaa turvallisuustilanne esti Natoa tarjoamasta silloisen Libyan hallituksen pyytämää sotilaallista koulutusapua. Ukrainan kohdalla Nato on lähettänyt sotilaallisia neuvonantajia auttamaan puolustussektorin reformissa sekä perustanut rahastoja tukemaan suorituskykyjen kehittämisessä. Natossa ei kuitenkaan ole päästy yhteisymmärrykseen merkittävämmän avun antamisesta, johtuen vaihtelevista näkemyksistä Naton ja Ukrainan välisten suhteiden laajuudesta. Tämän tyyppiset turvallisuuteen ja poliittisiin kysymyksiin liittyvät näkökohdat voivat osoittautua avaintekijöiksi DCB-aloitteen toimeenpanossa.⁴⁵

⁴² Mission of Finland to NATO (2014)

⁴³ Ulkoministeriö (2015:56)

⁴⁴ NATO(2014a) para 89.

⁴⁵ Belkin, Paul (2014:7)

2.6 Naton painopiste tulevaisuudessa

Ukrainan kriisin myötä Nato on arvioinut toimintaansa ja painopisteitä uudelleen. Naton sotilaallisen toiminnan painopiste on 1990-luvulta lähtien ollut sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden toteuttamisessa. Ukrainan kriisi on kuitenkin nostanut hybridisodankäynnin muodot jälleen esille sekä tehnyt kollektiivisen puolustuksen tehtävän uudelleen relevantiksi. Nato huomioi hybridisodankäynnin esimerkiksi keihäänkärkijoukkojen kehittämisessä, mutta on esitetty huolia siitä, kuinka keihäänkärkijoukot pystyvät vastaamaan esimerkiksi informaatio­sotaa, kyberiskuja ja erikoisjoukkojen käyttöä yhdisteleviin sodankäynnin muotoihin.⁴⁶ Naton haaste on tehdä 5. artiklasta uskottava esimerkiksi hybridisodankäyntiin vastaamisessa sekä kehittää keinoja tämäntyyppisen sodankäynnin torjumiseen.

Naton tulee päättää mitä sen kolmesta perustehtävästä tullaan painottamaan tulevaisuudessa eniten vai pidetäänkö paino tasaisesti kaikilla. Se, onko painopiste yhteisessä puolustuksessa, kriisinhallinnassa vai yhteistyöhön perustuvassa turvallisuudessa ei ole ainoastaan teoreettinen tai diplomaattien välillä käytävä keskustelu, vaan se vaikuttaa merkittävästi Naton tulevaisuuden suuntaan muun muassa puolustussuunnittelun näkökulmasta.⁴⁷ Painopisteen siirtyminen vahvasti kollektiiviseen puolustukseen vaikuttaa myös kumppaneiden kanssa tehtävään yhteistyöhön, koska kumppanit on selkeästi rajattu tämän ulkopuolelle.

3 Naton sotilaallinen suorituskyky

Naton vaatimukset sotilaalliselle suorituskyvylle perustuvat strategiseen konseptiin, joka määrittelee Naton vision euroatlanttisen alueen turvallisuudesta seuraavalle vuosikymmenelle. Konsepti määrittää turvallisuusympäristön keskeiset ominaisuudet ja identifioi kaikki operaatiotyypit, jotka Naton tulee kyetä toteuttamaan. Konsepti antaa perusteet Naton puolustussuunnittelulle. Naton kontekstissa puolustussuunnittelu on voimavarojen suunnittelua ja kehittämistä.⁴⁸

⁴⁶ Belkin, Paul(2014:4-5)

⁴⁷ Deni, John (2014:58)

⁴⁸ NATO(2015a)

Natossa on toimeenpantu useita toimenpiteitä sen turvaamiseksi, että liittoumalla on kyky toteuttaa kaikki ydintehtävänsä ja tarvittavat voimavarat tavoitetason täyttämiseksi. Vuoden 2012 Chicagon huippukokouksessa Nato asetti ”NATO Forces 2020” -tavoitteen tukemaan päämäärän saavuttamista. Tavoitteen mukaan Natolla tulee olla modernit, ammattimaisesti johdetut, pienemmät, liikkuvammat ja joustavammat joukot. Näiden joukkojen tulee kyetä toimimaan yhdessä kaikissa toimintaympäristöissä, myös kumppaneiden kanssa.⁴⁹

Lisäksi lanseerattiin ”Smart Defence” -aloite tukemaan voimavarojen muodostamista sekä ”Connected Forces Initiative” -aloite joukkojen valmiuden ja yhteensopivuuden harjoittelua varten. Natossa on myös toteutettu Naton sotilaallisten komentorakenteiden, Naton päämajan komiteoiden ja Naton virastojen uudistamista. Kevyemmällä ja joustavammalla rakenteella tavoitellaan kustannusäästöjä ja pyritään vastaamaan tehokkaammin operaatioiden haasteisiin.⁵⁰

Vuoden 2014 Walesin huippukokouksessa parannettiin edelleen liittouman kykyä vastata kolmen ydintehtävän vaatimuksiin, samanaikaisesti akuutin finanssikriisin käsittelyyn sekä kehittyvien geostrategisten haasteiden vastaamisen kanssa. Walesissa lanseerattiin myös uusi, kehysvaltiokonsepti (Framework Nations Concept, FNC) tukemaan voimavarojen kehittämistä.⁵¹

3.1 Naton puolustussuunnitteluprosessi

Strategisen konseptin mukaan Nato säilyttää ja ylläpitää täyden suorituskykyvalikoiman, joka on välttämätön ehkäistäessä ja puolustauduttaessa mitä tahansa väestön turvallisuutta uhkaavia tekijöitä vastaan, missä tahansa.⁵² Naton sotilaallinen suorituskyky muodostuu jäsenmaiden kansallisista resursseista, yhteisestä puolustussuunnittelujärjestelmästä ja yhteisestä komento- ja joukkorakenteesta. Natolla on vain vähän yhteisiä sotilaallisia suorituskykyjä ja Naton voimavarat pohjautuvat jäsenmaiden kansallisiin sotilaallisiin voimavaroihin.⁵³

⁴⁹ NATO (2012a)

⁵⁰ Honkanen & Kuusela(2014)

⁵¹ NATO(2015a)

⁵² NATO (2010)para19.

⁵³ Honkanen & Kuusela(2010:33)

Naton puolustussuunnitteluprosessin (NATO Defence Planning Process, NDPP) avulla määritellään ne sotilaalliset ja muut voimavarat, jotka Nato tarvitsee tavoitteidensa saavuttamiseksi ja voidakseen toteuttaa laaja-alaisesti erilaisia operaatioita. Ideaalitulanteessa Nato kykenisi hyödyntämään kollektiivista joukko- ja voimavarapoolia, josta voi nopeasti koota ja muokata suorituskykyjä vastaamaan laajasti vaihteleviin operatiivisiin vaatimuksiin.⁵⁴ Puolustussuunnitteluprosessin kautta jäsenmaiden kansalliset puolustussuunnitteluprosessit voidaan harmonisoida yhteen Naton puolustussuunnittelun ja voimavartatarpeiden kanssa.⁵⁵

Naton puolustussuunnitteluprosessi uudistettiin vuonna 2009, jolloin suunnittelualoja harmonisoitiin yhdeksi kokonaisuudeksi. Suunnitteluprosessi on syklinen ja kestää neljä vuotta. Akuutteja, operaatioissa ilmeneviä voimavaruuspuutteita voidaan käsitellä myös syklin ulkopuolella.⁵⁶ Suunnitteluprosessi koostuu viidestä vaiheesta.

Ensimmäinen vaihe on poliittisen ohjauksen (Political Guidance) muodostaminen Naton korkeimpiin poliittisiin ohjausasiakirjoihin pohjautuen. Poliittisessa ohjauksessa määritellään Natolle yleiset tavoitteet sekä tavoitetaso (Level of Ambition, LOA), joka sisältää Naton kolmen ydintehtävän toteuttamisen lisäksi niiden operaatioiden määrään, skaalaan ja luonteen, jotka Naton tulee pystyä tulevaisuudessa toteuttamaan. Naton tavoitetasoksi on tällä hetkellä määritelty kyky toteuttaa 2 isoa puolustushaarojen yhteisoperaatioita sekä 6 pienempää puolustushaarojen yhteisoperaatioita samanaikaisesti.⁵⁷ Lisäksi poliittisessa ohjauksessa määritellään muun muassa tavoitteita tukevia laadullisia voimavara-vaatimuksia ja prioriteetteja.⁵⁸ Poliittinen ohjaus määrittelee keskeisesti Naton puolustussuunnittelutoimintoja ja ohjaa kansallisten ja kollektiivisten voimavarojen kehittämistä. Poliittinen ohjauskirje on tarkoitus päivittää noin neljän vuoden välein.⁵⁹

Toinen vaihe on Naton suorituskykyvaatimusten määrittäminen. Puolustussuunnittelua ohjaavan tavoitetaso asettamisen jälkeen identifioidaan kaikki ne voimavarat, jotka tavoitteen täyttymisen edellyttää. Naton

⁵⁴ Biziewski, Jerzy (2014)

⁵⁵ NATO(2014d)

⁵⁶ NATO (2014d)

⁵⁷ NATO (2012b)

⁵⁸ NATO (2014d)

⁵⁹ NATO(2015a)

transformatioesikunnan (ACT) johdolla laaditaan lista tarvittavista sotilaallisista minimisuorituskykyvaatimuksista (Minimum Capability Requirements), joka on mukautettu asetettuun tavoitetasoon.⁶⁰ Suorituskykyvaatimuksia verrataan olemassa oleviin ja suunniteltuihin kansallisiin, monikansallisiin ja Nato-omisteisiin voimavaroihin, jotka potentiaalisesti ovat Naton käytettävissä. Samalla kyetään paikantamaan ylläpidettävät voimavarat sekä Naton voimavaravajeet. Korkean riskin voimavaravajeet kootaan myös yhdeksi listaksi (Priority Shortfall Areas, PSA). Dokumentissa listattujen voimavarojen tarjoamisen on katsottu tehostavan parhaiten Naton operaatiotehokkuutta ja parantavan yhteistoimintakykyä lähitulevaisuudessa, keskipitkällä ja pitkän aikavälillä.⁶¹

Kolmannessa vaiheessa Naton suorituskykyvaatimukset jaetaan ja asetetaan jäsenmaille tavoitteiksi. Tavoiteasettelun keskeinen tarkoitus on pyrkiä vaikuttamaan suoraan kansallisiin puolustus suunnitelmiin ja varmistua siitä, että Natolla on kokonaisuutena tarvittavat suorituskyvyt käytössään. Jäsenmaiden odotetaan panostavan resursseihinsa nähden kohtuullisella tavalla Naton yhteisiin tarpeisiin ja tavoitteiden jakoa ohjaa kohtuullisen haasteen (reasonable challenge) ja oikeudenmukaisen taakanjaon (fair burden-sharing) periaatteet.⁶² Natossa on myös käytössä niin sanottu 50 % periaate, jonka mukaan yksittäisen jäsenvaltion ei tule tarjota yli 50 % jostakin Naton voimavaravaatimuksesta. Periaatteella pyritään tasapainottamaan jäsenvaltioiden välistä taakanjakoa.⁶³

Minimisuorituskykyvaatimukset jaetaan maakohtaisesti laadittuihin tavoitepaketteihin, jotka jäsenmaiden odotetaan toteuttavat. Tavoitepaketti sisältää suorituskykyjä, joita Nato olettaa jäsenmaan kehittävän, prioriteetteineen ja aikatavoitteineen. Yksittäisten jäsenmaiden kanssa käytyjen konsultaatioiden jälkeen tavoitepaketeista aloitetaan kaikkien jäsenmaiden kesken käytävät tarkastelut, joissa suorituskykytavoitteita joko hyväksytään tai hylätään. Jäsenmaille määrätään tavoitteet 28 - 1 kokoonpanossa. Tuolloin jäsenmaan on toteutettava sille asetetut tavoitteet, mikäli muut jäsenmaat konsensuksella niin päättävät. Monikansallisten keskustelujen aikana myös etsitään mahdollisia monikansallisia ja kollektiivisia ratkaisuja erityisesti vaativampien suorituskykyjen kehittä-

⁶⁰ Biziewski, Jerzy (2014)

⁶¹ Schnaubelt, Christopher (2011:151)

⁶² Biziewski, Jerzy (2014)

⁶³ Alexander, Vershbow (2013)

miseen ja korkean riskin voimavaravajeisiin.⁶⁴ Huomiota kohdistetaan myös suorituskykyjen ylitarjontaan, jolloin suorituskykyjen kehittämistä ohjataan vaihtoehtoisin kohteisiin.⁶⁵

Monikansallisten keskustelujen tuloksena tavoitepaketeista mahdollisine muutoksine sovitaan ja tavoitepaketit toimitetaan hyväksyttäväksi. Lisäksi valmistetaan riskiarvion sisältävä yhteenvetoraportti (Summary Report), jossa arvioidaan suoritustavoitteiden poistamisesta aiheutuvia vaikutuksia tavoitetason saavuttamisessa.⁶⁶

Neljäs vaihe, toimeenpanon tukeminen on luonteeltaan jatkuva ja poikkeaa näin muista vaiheista. Nato pyrkii puolustussuunnitteluprosessin yhteydessä jatkuvasti avustamaan kansallisten tavoitteiden saavuttamisessa ja voimavarojen kehittämisessä suunnitellun aikataulun mukaisesti. Nato vaikuttaa tähän toimintaan muun muassa Smart Defence, Connected Forces Initiative ja Framework Nations Concept -aloitteiden kautta.⁶⁷

Viimeinen on tulosten arviointi -vaihe, joka toteutetaan noin kahden vuoden välein. Toteutettavassa Naton suorituskykyarviossa (Capability Review) tarkastellaan muun muassa jäsenmaiden puolustussuunnitelmia, toimenpiteitä suorituskykytavoitteiden osalta sekä näiden vaikutusta Naton kykyyn toteuttaa operaatioita. Arviossa myös annetaan suosituksia ja palautetta seuraavalle suunnittelusyklille. Lopuksi tuotetaan arvio siitä, kuinka voimavarojen kehittäminen etenee ja missä määrin voimavaroilla kyetään vastaamaan poliittiseen ohjaukseen ja asetettuun tavoitetasoon.⁶⁸

Vuoden 2009 uudistamisen jälkeen puolustussuunnitteluprosessi on käyty kokonaisuudessaan läpi yhden kerran, jolloin on paikannettu myös järjestelmän heikkoja kohtia. Prosessin on todettu tarvitsevan jatkokehittelyä kansallisten ja Naton puolustussuunnittelujen harmonisoinnissa, lisäksi siltä puuttuu riittävä joustavuus uusiin aloitteisiin tai vaihtuviin poliittisiin ehtoihin vastaamisessa. Lisäksi tulee myös huomioida, että kansallisten voimavarojen muuttaminen Naton tarpeita vastaaviksi on hidasta, mikä voi asettaa haasteensa esimerkiksi jäsenmaiden välisen reilun taakanjaon toteutumiseksi. Nämä haasteet on kuitenkin huomioitu ja työ Naton puo-

⁶⁴ NATO (2014d)

⁶⁵ Honkanen & Kuusela (2014).

⁶⁶ NATO (2014d)

⁶⁷ Biziewski, Jerzy (2014)

⁶⁸ Biziewski, Jerzy (2014)

lustussuunnitteluprosessin ja suorituskyvyn kehittämisen tehostamiseksi on käynnissä.⁶⁹

3.2 Naton suorituskykyvajeet

Naton transformaatioesikunta toteutti vuonna 2008 tutkimuksen, jossa todettiin 50 kriittistä suorituskykyvajetta, jotka tulisi kiireellisesti korjata. Tutkimus nosti esille muun muassa seuraavia suorituskykyvajeita:

- Ohjuspuolustus (Theatre and Ballistic Missile Defence, TBMD);
- Improvisoitujen räjähtävien laitteiden torjuntakyky (Counter-Improvised Explosive Device Technologies, C-IED-T);
- Puolustushaarojen yhteinen tiedustelu ja valvontakyky (Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance, JISR);
- Kyberpuolustus (Cyber Defence, CD);
- Kenttälääkinnän suorituskyky (Deployable Medical Support);
- Täsmäammukset (Precision Guided Munitions, PGM);⁷⁰

Lisäksi Naton Irakin, Afganistanin ja Libyan operaatioiden yhteydessä Yhdysvaltojen ja Euroopan Nato-maiden välillä on todettu seuraavia suorituskykyvajeita:

- Strateginen ilmakuljetuskyky (Strategic and Tactical Airlift);
- Ilmaoperaatioiden johtamisjärjestelmä (Air Command and Control, ACC)
- Vastustajan ilmapuolustuksen lamauttamisen suorituskyky (Suppression of Enemy Air Defenses, SEAD)
- Elektronisen sodankäynnin suorituskyky (Electronic Warfare, EW)
- Helikopterit

⁶⁹ Biziewski, Jerzy (2014)

⁷⁰ Strimbeanu, Victor (2014:149)

- Ilmatankkaus (Air-to air refueling, AAR)⁷¹

Esimerkiksi Libyan operaatio osoitti puutteiden olevan merkittäviä eurooppalaisten maiden suorituskykyjen osalta. Arvioiden mukaan esimerkiksi Libyan operaatiota ei olisi ollut mahdollista toteuttaa ilman Yhdysvaltojen tukea.⁷²

Nato on onnistunut kuromaan kiinni suorituskykyvajeita muun muassa strategisen ilmakuljetuskyvyn, ilmatankkauksen sekä liittouman tiedustelujärjestelmän (Alliance Ground Surveillance, AGS) osalta.⁷³ Ohjuspöytäluuston, lääkintähuollon, helikoptereiden ja täsmämaalittamisen suorituskyvyssä edistyminen on ollut hitaampaa tai tietoa edistymisestä ei ole ollut riittävästi saatavilla.⁷⁴ Tammikuussa 2014 kriittisiksi suorituskykyvajeiksi vahvistettiin yhteisen tiedustelun ja valvonnan sekä ohjuspöytäluuston suorituskyvyt.⁷⁵

Voimavarojen kehittäminen on kärsinyt budjettileikkausten aikana. Useiden Nato-maiden on sanottu keskittyneen operatiiviseen toimintaan si-dottujen resurssien ylläpitoon, jolloin uusien joukkojen tuottamisesta ja modernisoinnista on jouduttu tinkimään. Lisäksi yksittäiset maat ovat lykänneet joidenkin keskeisten voimavarojen tuottamisen aikamääreitä vuoden 2018 jälkeiselle ajalle tai hankintaohjelmia on viivästetty. Han-kintaprojekteja on myös kokonaan poistettu ilman koordinoitua ja kon-sultaatiota Naton kanssa muiden maiden mahdollisesta kompensatiosta.⁷⁶ Tuolloin muodostuu riski, että Naton voimavaravaje kasvaa entisestään ja Naton kyky toteuttaa tehtäviään vaarantuu. Jäsenmaiden yksipuoliset, koordinoimattomat leikkaukset saattavat vaikuttaa negatiivisesti kollektiiviseen puolustuskapasiteettiin, mikä voi vauhdittaa epätasapainossa olevien monikansallisten suorituskykyjen muodostumista sekä johtaa pahimmillaan kollektiivisella tasolla tiettyjen voimavarojen täydelliseen hylkäämiseen. Leikkaukset olisivat positiivisia mikäli ne toteutettaisiin koordinoitusti esimerkiksi päällekkäisiä ja vanhentuneita voimavaroja vähentämällä.⁷⁷

⁷¹ Goure, Daniel (2012:6-10)

⁷² Zakrzewska, Jadwiga (2014:8)

⁷³ NATO(2013)

⁷⁴ Goure, Daniel (2012:1)

⁷⁵ Weitz, Richard (2014)

⁷⁶ Strimbeanu, Victor (2014:150)

⁷⁷ Giegerich, Bastian (2013:19)

3.3 Naton Smart Defence -aloite

Naton entinen pääsihteeri Rasmussen lanseerasi Smart Defence -aloitteen (SD) vuonna 2011. Aloitteen tarkoitus on kehittää Nato-maiden suorituskykyjä ja osaamista taloudellisesti haastavassa tilanteessa. Aloitteen perusajatuksena on tuottaa suorituskykyjä vähemmillä resursseilla yhteistyön tiivistämisen kautta. Maita kannustetaan monikansalliseen yhteistyöhön, resurssien yhdistämiseen, toiminnan koordinoitiin sekä suorituskykyjen kehittämiseen, myös kumppanimaiden kanssa. Naton rooli on toimia yhteistoiminnan mahdollistajana ja auttaa maita löytämään yhteistoiminta-alueita.⁷⁸

Smart Defence -aloite perustuu kolmen periaatteeseen: priorisointiin, erikoistumiseen sekä yhteistyöhön. Priorisointi viittaa jäsenmaiden tarpeeseen linjata kansallisten voimavarojen kehittäminen ensisijaisesti Naton strategisen konseptin sekä "Nato Forces 2020" vaatimusten mukaisesti. Erikoistumisen periaatteen mukaan yksittäiset maat kehittäisivät asiantuntemusta tietyllä voimavara-alueella, kuitenkin täysin luopumatta muista voimavaroistaan. Esimerkiksi Viro on erikoistunut kyberpuolustukseen ja Tshekki ydin-, biologisiin ja kemiallisiin iskuihin varautumiseen.⁷⁹ Yhteistyön kautta puolestaan pyritään monikansallisen hankeyhteistyön lisäämiseen.⁸⁰

Monikansalliset Smart Defence -projektit voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen (korit 1-3). Smart Defence -projektin ensimmäisessä vaihe (kori 3) on ideointivaihe, jossa voidaan esittää erilaisia yhteistyöehdotuksia ja muokata niitä. Tästä edetään esitysvaiheeseen (kori 2), jossa ideaa on jalostettu siten, että sille on määritetty alustava tavoite sekä paikannettu mahdollisia osallistujamaita. Lopuksi esitys siirtyy vaiheeseen, jossa esitys on hyväksytty projektiksi (kori 1) ja sille on määritelty johtovaltio ja osallistajat.⁸¹ Vuonna 2014 Natolla oli yhteensä 27 Smart Defence -projektiä.⁸² Naton kumppanimaat voivat osallistua Smart Defence -projekteihin, mikäli kaikki hankkeeseen osallistuvat maat sen hyväksyvät.⁸³

⁷⁸ Rasmussen, Anders Fogh (2011)

⁷⁹ CNN Analysis (2012:2-3)

⁸⁰ Honkanen & Kuusela (2014)

⁸¹ CNN Analysis (2012:3)

⁸² NATO(2015b)

⁸³ CNN Analysis (2012:4)

Smart Defence -aloite on saanut osakseen paljon kritiikkiä. Smart Defence -aloitteen kolmesta peruseriaatteesta erityisesti erikoistuminen on osoittanut haasteelliseksi, koska sen on katsottu vaikuttavan suoraan kansalliseen suvereniteettiin. Erikoistuminen viitaa puhtaimmillaan siihen, että kukin jäsenmaa investoisi tiettyyn suorituskyykyyn ja vastaavasti luopuisi muiden osa-alueiden voimavaroista. Joustavammassa vaihtoehdossa jäsenmaat säilyttäisivät välttämättömimmät voimavarat, mutta samalla erikoistuisivat tiettyyn osa-alueeseen. Joka tapauksessa, useat osa-alueet asettavat tuolloinkin haasteita. Näitä ovat muun muassa strateginen joustavuus, poliittisen päätöksenteon vapaus, puolustusteollisuuteen liittyvät kysymykset sekä luottamus valtioiden välillä.⁸⁴

Kriisinhallintaoperaatioihin tarvittavien suorituskyykyjen osalta joustavuuden säilyttäminen on todettu olevan olennaisessa asemassa. Yksinomaan tiettyihin suorituskyykyihin erikoistuminen saattaisi vaikeuttaa ennakoimattomiin tulevaisuuden tapahtumiin vastaamisessa, myös Naton viitekehysten ulkopuolella. Lisäksi, kerran hylättyjen suorituskyykyjen uudelleenrakentaminen on hyvin hidasta ja vaikeaa.⁸⁵

Smart Defence -aloite lisää maiden välistä sotilaallista ja poliittista keskinäisriippuvuutta, mikä edelleen voi nostaa esille huolen kansallisen autonomian vähenemisestä. Keskinäisriippuvuus lisää painetta tarjota suorituskyykyjä muiden käyttöön siitä huolimatta, haluaako maa itse osallistua operaatioon.⁸⁶ Mikäli jäsenmaat olisivat voimakkaasti erikoistuneet yksittäisiin voimavaroihin, poliittinen ja käytännöllinen vastuu olisi niillä valtioilla, jotka pitävät tiettyjen suorituskyykyjen "monopoliasemaa".⁸⁷

Puolustusteollisuuteen liittyvät huolet ovat myös merkittäviä tekijöitä Smart Defence -yhteistyössä. Puolustusteollisuus on itsessään merkittävä tekijä Smart Defence -konseptissa, koska se tarkoittaisi kasvavaa yhteistyötä puolustusmateriaalihankinnoissa. Mikäli resursseja käytettäisiin tehokkaasti ja taloudellisesti, tästä saattaisi seurata puolustusteollisuuksien yhteensovittamista Euroopassa. Valtiot ovat kuitenkin hyvin haluttomia luopumaan tai vähentämään puolustusteollisuuttaan, taloudellisista

⁸⁴ Henius, Jakob (2012:32)

⁸⁵ Henius, Jakob (1012:33)

⁸⁶ Giegerich, Bastian (2013:24)

⁸⁷ Henius, Jakob (2012:34-36)

ja työllistävästä syistä.⁸⁸ Lopuksi, Smart Defence edellyttää jäsenmaiden välistä korkeaa luottamusta. Tämä tarkoittaisi sitä, että kaikkien hankkeeseen osallistuvien maiden täytyisi voida luottaa minkä tahansa suorituskyvyn olevan saatavilla tai tuotettavissa Smart Defence -mekanismin kautta. Toisin sanoen, suorituskyvyn käytettävyyden täytyy olla taattu.⁸⁹

Kaikki edellä kuvatut ovat todellisia haasteita Smart Defence:n kaltaiselle yhteistyölle. Monikansalliseen voimavarayhteistyöhön osallistuttaneekin pääsääntöisesti silloin kun valtion omat resurssit eivät riitä suorituskyvyn itsenäiseen ylläpitoon tai halutaan parantaa pääsyä ylimääräisiin voimavaroihin.⁹⁰

3.4 Connected Forces Initiative (CFI) -aloite

Connected Forces Initiative (CFI) -aloitteella pyritään ylläpitämään ja kehittämään joukkojen yhteistoimintakykyä ja taistelutehokkuutta erityisesti harjoitustoiminnan kautta. Aloitteen tavoite on ylläpitää liittolaisten ja kumppanimaiden operaatioista hankitun yhteistoimintatason säilyminen myös Afganistanin operaation päättymisen jälkeen.⁹¹ CFI-aloitteessa on kolme osaa: koulutus kansallisissa koulutuskeskuksissa, lisääntynyt harjoitustoiminta sekä teknologian parempi käyttö.⁹²

Nato on lisännyt monikansallista harjoitustoimintaansa ja hyväksyi Walesin huippukokouksessa mittavan CFI-paketin, joka muun muassa sisältää korkean näkyvyyden Trident Juncture 2015 -harjoituksen sekä laajemman harjoitussuunnitelman vuodesta 2016 eteenpäin.⁹³ Nato nopean toiminnan joukot ja CFI linkittyvät myös vahvasti toisiinsa. NRF-joukkoja voidaan käyttää operatiivisen toiminnan lisäksi operatiivisen valmiuden testaamisessa CFI:n kontekstissa.⁹⁴

Kumppanimaat voivat osallistua CFI-yhteistyöhön Naton jäsenmaiden suostumuksella. Myös tietyt kumppanimaat ovat voineet antaa siihen omia näkemyksiään ja panostaan. Suomen ja Ruotsin kaltaisille Naton

⁸⁸ Henius, Jakob (2012:42)

⁸⁹ Giegerich, Bastian (2013:24-25)

⁹⁰ Schnaubelt, Christopher (2011:150)

⁹¹ NATO(2013)

⁹² Novotný, Antonín,(2012)

⁹³ NATO (2014a) para.69.

⁹⁴ NATO(2015c)

kumppanimaille yhteiset CFI-harjoituksen ovat arvokkaita, koska ne tarjoavat keinon testata ja kehittää maiden Nato-yhteensopivuutta.⁹⁵ Tehostaakseen kumppaneiden huomioimista CFI-aloitteen toimeenpanossa, Ruotsin aloitteesta perustettiin syksyllä 2013 CFI TF -työryhmä (CFI Advisory Task Force, CFI TF). CFI TF -työryhmä on seitsemästä kumppanimaasta koostuva epävirallinen ajatushautomo, joka toimii Naton ja kansallisten rakenteiden ulkopuolella. Tällä hetkellä Suomi toimii työryhmän puheenjohtajana Belgian kanssa. CFI TF -työryhmän tarkoituksena on tuottaa konkreettisia esityksiä siitä, miten kumppanimaiden osallistumista CFI-aloitteeseen voidaan kehittää.⁹⁶

3.5 Framework Nation Concept

Naton eurooppalaiset jäsenmaat ovat tunnistaneet tarpeen koordinoita voimavarojen kehittämistä tiukassa taloustilanteessa. Euroopan unionissa tämä on tapahtunut Pooling And Sharing -yhteistyön muodossa ja Natossa Smart Defence -aloitteen kautta. Toistaiseksi maiden keskinäinen koordinointi voimavarojen kehittämisessä ei ole arvioiden mukaan realisoitunut täysin toivotulla tavalla.⁹⁷ Saksan vuonna 2013 lanseeraama ja Walesissa 2014 hyväksytty kehysvaltiokonsepti (Framework Nations Concept, FNC) pyrkii vastaamaan tähän haasteeseen. Kehysvaltiokonsepti on tarkoitettu tukemaan Naton puolustus suunnitteluprosessin aikana paikannettujen voimavaratarpeiden tuottamista sekä tuomaan uutta vauhtia monikansalliselle yhteistyölle.⁹⁸

Kehysvaltiokonseptissa on vahva eurooppalainen painotus. Sen taustalla vaikuttavat muun muassa Yhdysvalloista lähtöisin oleva 50 % periaate yksittäisten voimavarojen tarjoamisesta sekä vaikeasta taloustilanteesta johtuvat leikkaukset eurooppalaisten jäsenmaiden puolustusbudjeteista ja sotilaallisista voimavaroista.⁹⁹ Suurten ja pienempien Naton eurooppalaisten jäsenmaiden asevoimien väliset erot ovat kasvaneet lisäksi epätasapainoa niiden suorituskykyjen välillä. Pienet valtiot ovat enenevässä määrin erikoistuneet muutamilla voimavaraosa-alueilla, mikä on myös lisännyt niiden riippuvuutta suuremmista jäsenmaista keskeisten voimavarojen

⁹⁵ Järvenpää, Pauli (2014:83)

⁹⁶ Ulkoasiainministeriö (2015:53)

⁹⁷ Major, Claudia & Christian Mölling (2014:2)

⁹⁸ Kufčák, Jakub (2014:8)

⁹⁹ Major, Claudia & Christian Mölling (2014:1)

tarjoamisen osalta.¹⁰⁰ Samanaikaisesti isommat valtiot ovat myös puolustusmenoihin kohdistuvien paineiden alaisia, mikä on asettanut haasteita uusille puolustushankinnoille. Vaikka suuremmilla jäsenmailla on yhä olemassa sotilaallisten voimavarojen täysi kirjo, on niiden määrällisesti arvioitu olevan liian pieniä yksin suoritettaviin, pitkäkestoisiin operaatioihin.¹⁰¹

Jäsenmaiden välinen puolustusyhteistyö nousee keskeiseen asemaan Naton tarvitsemien sotilaallisten voimavarojen tuottamisessa. Kehysvaltiokonsepti-aloitteen kautta Naton eurooppalaisia valtioita kannustetaan vahvasti monikansalliseen yhteisten joukkojen ja voimavarojen kehittämisessä.

Kehysvaltiokonseptissa jäsenmaat muodostavat isoista ja pienemmistä maista koostuvia ryhmiä, jotka koordinoivat tiiviimmin keskenään tiettyjen suorituskykyjen tuottamista pidemmällä aikavälillä. Kehysvaltiokonseptissa yksittäinen valtio ottaa ryhmittymässä johtovastuun ja tarjoaa sotilaallisen ”selkärangan”. Pienemmät valtiot voivat kytkeytyä tähän kehykseen erikoistuneilla voimavaroillaan. Tämän on arvioitu tekevän koko ryhmästä kyvykkäämmän suorittamaan pitkäkestoisia ja haastavia operaatioita sekä tuottavan kustannussäästöjä.¹⁰² Walesin huippukokouksessa luotiin kolme aloitteen mukaista kehysvaltioryhmittymää. Saksan johtama ryhmittymä keskittyy logistiseen tukeen sekä CBRN-uhkilta suojautumisen kykyyn, siirrettävissä oleviin esikuntiin sekä tulivoiman tukeen. Iso-Britannian johdolla pyritään perustamaan täyden spektrin operaatioihin kykenevät yhteiset joukot (Joint Expeditionary Force) ja Italian johtama ryhmittymä keskittyy vakauttamisen ja jälleenrakentamisen suorituskykyihin.¹⁰³

Aloitteen etuna on kansainvälisen puolustussuunnittelun tuominen uudelle tasolle kun jäsenmaiden tulisi toteuttaa kansalliset puolustussuunnittelunsa yksityiskohtaisemmalla ja koordinoidummalla tavalla. Kuitenkin, kuten Smart Defence- aloitteen kohdalla, myös kehysvaltiokonsepti sisältää haasteita. Kehysvaltiokonsepti ottaa keskinäisriippuvuuden puolustussuunnittelun lähtökohdaksi kannustaessaan monikansallisten yksiköiden muodostamiseen. Tuolloin haasteeksi nousee se, kuinka paljon

¹⁰⁰ NATO (2015d)

¹⁰¹ Major, Claudia & Christian Mölling (2014:1)

¹⁰² Major, Claudia & Christian Mölling (2014:2)

¹⁰³ Zakrzewska, Jadwiga (2014:8)

pysyvää keskinäisriippuvuutta valtiot ovat valmiita hyväksymään, jotta yhteensopivuus ja ydinsuorituskyvyn ylläpito voidaan varmistaa. Tällaisesta yksiköstä myös kansallisten voimavarojen poisvetäminen tarvittaessa voi olla hankalaa. Lisäksi on esitetty huolia siitä, käytetäänkö aloitetta hyväksi kehysvaltion omien puolustusteollisuuden intressien tukemisessa. Se, mitä suorituskykyjä pienemmät valtiot tuottavat tai mitä voimavaroja ylläpidetään on riippuvainen siitä, mikä on sopusoinnussa kehysvaltion puolustusteollisuuden intressien kanssa.¹⁰⁴

3.6 Talouskriisin vaikutukset

Taluskriisi on pakottanut valtiot kiristämään budjettejaan. Puolustusbudjettileikkaukset ovat tehneet erityisesti pienemmät valtiot kasvavassa määrin riippuvaisemmiksi suuremmista maista, jotka kykenevät luovuttamaan suorituskykyjä sotilaallisten operaatioiden käyttöön.¹⁰⁵ Jo useamman vuoden kestänyt liian vähäinen puolustusmateriaaliin investointi on johtanut Euroopan suhteettomaan riippuvuuteen Yhdysvalloista kriittisten suorituskykyjen osalta. Esimerkiksi Naton kehittyneistä aseista, viestijärjestelmistä ja strategisesta kuljetuskyvystä 75 % ovat Yhdysvaltojen omistuksessa.¹⁰⁶ Samaan aikaan Yhdysvallat on siirtämässä painopistettä Aasiaan ja kehottanut Eurooppaa toistuvasti ottamaan enemmän vastuuta oman alueensa turvallisuudesta.¹⁰⁷

Walesin huippukokouksessa pyrittiin ottamaan askeleita suorituskykyvajeiden paikkaamiseksi kun Nato-maat sopivat tähtäävänsä täyttää tavoite 2 % BKT:n käyttämisestä puolustusmenoihin vuosikymmenen kuluttua. Lisäksi maat sopivat kasvattavansa puolustusmateriaalihankintojen osuutta puolustusmenoista siten, että 20 % menoista käytetään materiaalihankintoihin samalla aikatahtimella.¹⁰⁸ Walesin huippukokouksessa luotiin myös kolme voimavarojen kehittämiseen tarkoitettua kehysvaltiokonseptin mukaista ryhmittymää.¹⁰⁹ Walesin huippukokouksen lausumista huolimatta 2 % tavoitteen täyttymistä kuitenkin epäillään.¹¹⁰ Puolustusbudjettien oletetaan pysyvän tiukkoina tulevina vuosina hitaasta

¹⁰⁴ Major, Claudia & Christian Mölling (2014:3)

¹⁰⁵ Zakrzewska, Jadwiga (2014:6)

¹⁰⁶ Tigner, Brooks (2014)

¹⁰⁷ Zakrzewska, Jadwiga (2014:7-8)

¹⁰⁸ NATO (2014a) para 14.

¹⁰⁹ Zakrzewska, Jadwiga (2014:8)

¹¹⁰ Belkin, Paul (2014:5-6)

talouskasvusta, korkeasta työttömyysasteesta sekä julkisen talouden alijäämästä johtuen.¹¹¹

Nato-maista ainoastaan Yhdysvallat, Viro, Kreikka ja Iso-Britannia täyttävät tällä hetkellä 2 % tavoitteen.¹¹² Vuonna 2013 vain neljä liittouman jäsenmaata (Ranska, Turkki, Iso-Britannia ja Yhdysvallat) ylsivät tavoitteeseen käyttäen 20 % puolustusmenoista keskeisiin materiaalihankintoihin.¹¹³ Tämän lisäksi, Iso-Britannia, Yhdysvallat sekä muut keskeiset Nato-maat ovat ilmoittaneet vähentävänsä puolustusmenoja.¹¹⁴ Esimerkiksi Iso-Britannian puolustusmenot olivat 2.07 % BKT:sta vuonna 2014. Arvion mukaan luku kuitenkin putoaa vuoden 2015 aikana 1.8 %:iin ja vuoden 2020 mennessä 1.7 % tai hieman tätä pienempään lukemaan.¹¹⁵ Sen sijaan Latvia, Liettua, Puola, Romania ja Turkki ovat ilmoittaneet kasvattavansa puolustusmenojaan kohti 2 % BKT:n tavoitetta.¹¹⁶ Kokonaisuudessaan Nato-maiden puolustusmenot ovat vähentyneet 20 % ja useat maat jatkavat puolustusbudjeteista leikkaamista. Venäjä puolestaan on lisännyt puolustusmenojaan 50 % vuodesta 2008 lähtien.¹¹⁷

Naton 2 % tavoite on myös kokonaisuudessaan kyseenalaistettu. Esimerkiksi Saksa ja Kanada ovat ilmoittaneet, etteivät ne tule nostamaan puolustusbudjettejaan siten, että ne täyttäisivät tavoitteen. Saksa käyttää tällä hetkellä 1.3 % BKT:stä puolustukseen, mikä vastaa noin 32 mrd euroa. Saksan kohdalla 2 % tavoitteen täytyminen tarkoittaisi puolustusbudjetin nostoa 52 mrd euroon, mikä nostaisi sen samalla Euroopan suurimmaksi puolustusbudjetiksi.¹¹⁸ Vastaavasti Kanada käyttää BKT:sta 1 % puolustukseen, 19 mrd dollaria. Täyttääkseen 2 % tavoitteen, Kanadan vuosittaiset puolustusmenot kasvaisivat arviolta yli 38 mrd dollariin vuodessa.¹¹⁹

Naton 2 % tavoitetta on myös kritisoitu keskittyvän liiaksi puolustusmenoihin, jättäen tulokset ja budjetoinnin tehokkuuden liian vähälle huomiolle. Jäsenmaat myös kohdistavat puolustusmenojaan eri tavoin ja

¹¹¹ Weitz, Richard (2014)

¹¹² The Telegraph (2015b)

¹¹³ Belkin, Paul(2014:5),

¹¹⁴ Weitz, Richard (2014)

¹¹⁵ The Telegraph (2015b)

¹¹⁶ Belkin, Paul(2014:5-6)

¹¹⁷ NATO Parliamentary Assembly (2014)

¹¹⁸ Mölling, Christian (2014)

¹¹⁹ Ottawa Citizen (2014)

joissakin maissa puolustusbudjettien painopiste on pääasiassa asevoimien, puolustushallinnon ja teollisuuden parissa työskentelevien henkilöstömenoissa.¹²⁰ Suhteettoman korkeiden henkilöstömenojen vuoksi tutkimus- ja kehitystoimintaan sekä puolustusmateriaalihankintoihin jää vähemmän varoja ja puolustuksen vahvistaminen menettää tehokkuuttaan.¹²¹ Näin ollen suuri puolustusbudjetti ei suoraan viittaa tehokkaaseen sotilaallisten suorituskykyjen tuottamiseen.

Kollektiivisen puolustuksen osalta keskeiseksi kysymykseksi nousee, ovatko Nato-maat valmiita antamaan tarvittavia resursseja Walesissa julkilausuttujen sitoumusten täyttämiseksi. Puolustusbudjettileikkausten pysäytys on tässä olennaisessa asemassa.¹²² Natolla on useita työkaluja suorituskykyvajeiden paikantamiseksi sekä paikkaamiseksi, kuten puolustussuunnitteluprosessi, Smart Defence sekä kehysvaltiokonsepti. Joka tapauksessa, ilman riittävää puolustukseen investointia, poliittista tahtoa ja liittouman etujen asettamista kansallisten etujen edelle, nämä mekanismit ovat tehottomia suorituskykyvajeiden täyttämässä.

4 Naton laajentumisen lähtökohdat

Nato on laajentunut kylmän sodan jälkeen kolme kertaa. 1990-luvun alussa Euroopan turvallisuusympäristö muuttui olennaisesti ja useat maat olivat vapaita valitsemaan itsenäisesti turvallisuusjärjestelynsä. Neuvostoliiton hajoamisen suorana seurauksena Nato tarjosi yhteistyötä muun muassa entisille Varsovan liiton maille ja perusti Pohjois-Atlantin yhteistyöneuvoston NACC:n vuonna 1991. NACC:n koko kuitenkin kasvoi nopeasti ennakoitua suuremmaksi, mikä johti tarpeeseen muuttaa yhteistyölle luotuja institutionaalisia rakenteita. Useat Keski- ja Itä-Euroopan maat alkoivat tavoitella Naton täysjäsenyyttä, mitä Nato ei kuitenkaan ollut vielä valmis tarjoamaan. Useat olivat epävarmoja laajentumisen hyödyistä, sen vaikutuksista Naton koheesioon, solidaarisuuteen sekä suhteisiin muiden valtioiden kanssa, etenkin Venäjään. Käytännön ratkaisuna Nato lanseerasi PfP- ohjelman tarjoamaan puitteet tapauskohtaiselle kahdenväliselle yhteistyölle sekä jäsenyyskelpoisuuden kehittämislle ilman konkreettista lupaa täysjäsenyydestä.¹²³

¹²⁰ Mölling, Christian (2014)

¹²¹ Belkin, Paul (2014:5)

¹²² Belkin, Paul (2014:5)

¹²³ Flockhart, Trine (2014:23-24)

Lyhyen ajan sisällä useat maat liittyivät lanseerattuun ohjelmaan ja monet ilmoittivat ulkopoliittiseksi tavoitteekseen Nato-jäsenyyden. Tästä johdettuna Natossa katsottiin tarpeelliseksi linjata sen yleistavoitteet ja pitkän aikavälin suunnitelmat yhteistyön laajentamisesta. Tuloksena vuoden 1994 Brysselin huippukokouksessa vahvistettiin Pohjois-Atlantin sopimuksen 10 artiklan mukainen linjaus, jonka mukaan Nato voi kutsua jäsenikseen minkä tahansa Euroopan demokraattisen valtion, joka jäsenyydellään edistää sopimuksen periaatteita ja Pohjois-Atlantin alueen turvallisuutta. Käytännössä laajentumisprosessia pyrittiin viemään eteenpäin tavalla, jossa varmistettiin, etteivät Naton tavoitteet ja politiikka vaarannu. Lisäksi haluttiin osoittaa, ettei laajentuminen muodosta uhkaa kenellekään. Päinvastoin, Nato halusi osoittaa, että laajentuminen edistää Euroopan vakautta ja kaikkien turvallisuutta, ollen näin myös Venäjän intressien mukaista.¹²⁴

Kyseisen ajatuksen mukaisesti Nato laati vuonna 1995 laajentumisselvityksen (Nato Study on Enlargement), jossa tarkastellaan täysjäseneksi pääsyn ”miksi ja miten” -kysymyksiä sekä asetetaan uusille jäsenmaille tiettyjä vaatimuksia. Kriteerien asettamisen avulla pyrittiin varmistamaan, että uuden jäsenmaan hyväksyminen edistää Naton tavoitteita ja Pohjois-Atlantin alueen turvallisuutta. Selvityksen mukaan Naton laajentuminen oli perusteltua koska kylmän sodan päättymisen ja Varsovan liiton hajoamisen jälkeen katsottiin olevan tarve ja ainutlaatuinen mahdollisuus parantaa euroatlanttisen alueen turvallisuutta ilman, että muodostetaan jakolinjoja. Naton laajentumisen lähtökohdaksi muodostui näkemys euroatlanttisen alueen vakauden edistämisestä. Laajentumisen todettiin myös edistävän demokraattisia uudistuksia, kansainvälistä yhteistyötä sekä Euroopan integraatiota. Laajentumisselvityksessä Naton laajentumisen todettiin tapahtuvan Pohjois-Atlantin sopimuksen artikla 10 mukaisesti maiden yksimielisellä päätöksellä. Jäsenyyden myöntämisen jälkeen valtioon sovelletaan täysiä jäsenyysoikeuksia ja -oikeuksia. Jäsenmaiden tulee myös hyväksyä Naton puolustusvelvoitteet sekä vahvistaa kollektiivista puolustusta.¹²⁵

Yhteensä 12 valtiota (Viro, Latvia, Liettua, Puola, Tshekin tasavalta, Slovakia, Unkari, Romania, Bulgaria, Slovenia, Makedonia, Albania) olivat osallistuneet kahdenvälisiin keskusteluihin Naton kanssa mahdollisesta jäsenyydestä. Venäjä vastusti Naton laajentumisprosessia alusta

¹²⁴ NATO (2002a:40)

¹²⁵ NATO (2002a:40-41)

lähtien. Pitkien Venäjän kanssa käytyjen neuvottelujen ja muun muassa aseiden ja joukkojen Itä-Eurooppaan sijoittamista koskevien järjestelyjen myötä Venäjä kuitenkin lopulta taipui laajentumiseen. Keskustelujen tuloksena Nato kutsui vuonna 1997 Puolan, Unkarin ja Tshekin aloittamaan jäsenyyskeskustelut. Maiden jäsenyys toteutui vuonna 1999. Ensimmäisen laajentumiskierroksen jälkeen Nato kehitti yksityiskohtaisemman toimintaohjelman (Membership Action Plan, MAP) jäseniksi haluaville maille,¹²⁶ johon hyväksyttiin tuolloin Viro, Latvia, Liettua, Bulgaria, Romania, Slovenia ja Slovakia.

Naton ensimmäisen ja toisen laajentumisen välissä kansainvälisessä turvallisuusympäristössä tapahtui käännepointteja. Naton painopiste oli pitkään ollut kollektiivisessa puolustuksessa ja alueellisissa kriiseissä, mutta vuoden 2001 terrori-iskujen jälkeen painopiste muuttui. Naton tehtävät laajenivat merkittävästi kattamaan kollektiivisen puolustuksen lisäksi toimimisen lukuisia kansainvälistä turvallisuutta uhkaavia tekijöitä vastaan, kuten varautumisen heikkojen valtioiden aiheuttamaan uhkaan ja kansainväliseen terrorismiin.¹²⁷ Samaan aikaan Naton toisen laajentumiskierroksen valmistelut olivat käynnissä. Vuonna 2002 Viro, Latvia, Liettua, Bulgaria, Romania, Slovenia ja Slovakia saivat kutsun jäsenyyskeskustelujen aloittamisesta. Lisäksi Albania ja Kroatia olivat tulleet hyväksytyiksi MAP-ohjelmaan. Venäjä oli vastustanut voimakkaasti erityisesti Baltian maiden jäsenyyttä. Linja kuitenkin lopulta jälleen pehmentyi, mitä edesauttoi Yhdysvaltojen ja Venäjän välisten suhteiden lähentyminen.¹²⁸

Kun toinen laajentumiskierros realisoitui vuonna 2004, länsimaiden ja Naton painopiste oli muuttunut sodaksi terrorismia vastaan. Painopiste oli siirtynyt laaja-alaisiin uhkiin sekä terrorismiin vastaamiseen ja sen torjuntaan.¹²⁹ Nato oli ottanut ISAF-operaation johtovastuun ja operaation kautta alkanut myös muodostaa laajaa verkostoa, joka yhdisti Naton poliittisesti ja sotilaallisesti kumppaneihinsa ympäri maailmaa.¹³⁰

Vuoteen 2008 tultaessa Albanian ja Kroatian katsottiin täyttävän jäsenyyskriteerit ja maat kutsuttiin aloittamaan jäsenyyskeskustelut, mikä johti vuonna 2009 Naton kolmanteen laajentumiseen. Nato oli myös

¹²⁶ Valtioneuvoston kanslia (1997:23)

¹²⁷ Appathurai, James (2014:35)

¹²⁸ Larrabee, Stephen (2003)

¹²⁹ Asmus, Ronald & Kenneth Pollack (2002:2)

¹³⁰ Appathurai, James (2014:35)

muuttunut kriisinhallintaoperaatioita ympäri maailmaa toteuttavaksi organisaatioksi. Lisäksi sen ydintehtävät olivat laajentuneet käsittämään lukuisia kansainvälisiä haasteita, kuten ohjusten leviämisen estämiseen, kyberpuolustukseen ja energiaturvallisuuteen liittyviä kysymyksiä.¹³¹

Kaiken kaikkiaan Naton kahden ensimmäisen laajentumiskierroksen on katsottu myös olevan strategisia siitä johtuen, että jäsenmaat tulivat alueilta, joita Venäjä oli pitänyt kriittisinä sen omille kansallisille intresseille. Lisäksi alueet ovat modernin Euroopan historian aikana olleet voimakkaasti mukana konflikteissa. Naton laajentumisella näihin maihin oli sekä konflikteja ehkäisevä että euroatlanttisen alueen turvallisuutta edistävä vaikutus. Lisäksi, usealla näistä maista oli hallussaan merkittäviä resursseja ja huomattavia sotilaallisia voimavaroja. Albanian ja Kroatian Nato-jäsenyyksien ei puolestaan olla katsottu olevan strategisia niiden sotilaallisen merkityksen ja yleisten resurssien suhteen, vaikkakin niiden kontribuutiot Nato-operaatioihin ovat saaneet kiitosta. Sen sijaan Balkanin alueen epävakaudesta johtuen mailla katsottiin olevan potentiaalia toimia vakauttavina tekijöinä alueella. Tästä syystä niiden jäsenyyttä ollaan tuettu.¹³²

Naton laajentumisen lähtökohdat ovat olleet euroatlanttisen alueen vakauden ja turvallisuuden sekä länsimaisen demokratian ja arvojen edistämässä. Laajentumisella pyrittiin liittämään erityisesti entisiä Neuvostoliiton vaikutuspiiriin kuuluneita maita länsimaisiin rakenteisiin. Nämä lähtökohdat ovat mukailleet myös Yhdysvaltojen ulkopoliittisia tavoitteita demokratian ja arvojen edistämistä.¹³³

4.1 Lähtökohdat Naton laajentumiselle tulevaisuudessa?

Kylmän sodan päättymisen jälkeen Nato on muuttunut yksinomaan alueellista puolustusta Euroopassa ylläpitävästä organisaatiosta sellaiseksi, joka toteuttaa erilaisia sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioita ympäri maailmaa. Tämä muutos perustui pitkälti käsitykseen, jonka

¹³¹ Appathurai, James (2014:35)

¹³² Morelli, Vincent, Ek, Carl, Belkin, Paul, Woehrel, Steven, & Jim Nichol (2009:1)

¹³³ Flockhart, Trine (2014:29)

mukaan Venäjä ei enää muodostanut turvallisuushkaa Natolle vaan ensisijaiset turvallisuushaasteet tulivat laajan turvallisuuskäsityksen mukaisesti uusien uhkien muodossa. Venäjän suorittama Krimin miehitys sai kuitenkin Naton jäsenmaat kyseenalaistamaan tämän käsityksen.¹³⁴ Seurauksena Naton huomio on siirtynyt takaisin Euroopan turvallisuuteen sekä kollektiiviseen puolustukseen.¹³⁵

Vaikka Naton ovi on ainakin julistusten mukaan avoinna, laajentumisen ajankohtaan vaikuttaa monet tekijät. Laajentumista harkittaessa otetaan huomioon jäsenyyskriteerien lisäksi muun muassa kansainvälinen tilanne, jäsenyyttä hakevan maan suhteet muihin valtioihin sekä kuinka Nato hyötyy uudesta jäsenmaasta. Vaikka Nato on tehnyt selväksi, ettei millään maalla ole veto-oikeutta sen laajentumiseen, Venäjällä on ollut siihen vaikutus.¹³⁶ Naton laajentumisen vastustaminen on pitkään ollut Venäjän ulkopoliittinen strategia ja historian aikana Venäjä on onnistunut hidastamaan laajentumista esimerkiksi Ukraina ja Georgiaan.¹³⁷

Tällä hetkellä Naton laajentumiskeskustelun piiriin kuuluu neljä maata. Makedonian on todettu saavan kutsun jäsenyyskeskustelujen aloittamisesta kun nimikiista Kreikan kanssa on ratkaistu. Bosnia ja Hertsegovina on hyväksytty MAP-ohjelmaan, Montenegron jäsenyyskelpoisuutta tullaan arvioimaan vuoden 2015 lopussa.¹³⁸ Vuoden 2008 huippukokouksessa päätettiin myös Georgian ja Ukrainan hyväksymisestä jäseniksi tulevaisuudessa. Ukraina ilmoitti vuonna 2010, ettei se enää tavoittele jäsenyyttä ja omaksui neutraalin statuksen. Ukrainan kriisin seurauksena vuonna 2014 maa kuitenkin hylkäsi neutraalin aseman.¹³⁹ Natolla on tulevaisuudessa ratkaistavanaan joukko kysymyksiä laajentumiseen liittyen, kuten milloin ja kenet Nato on valmis hyväksymään uusiksi jäsenikseen sekä kuinka suhtautua ”hankaliin” jäsenyyshakemuksiin. Nato on esimerkiksi sitoutunut hyväksymään Georgian jäsenyyden, vaikka maalla on toistaiseksi ratkaisemattomia rajakiistoja. Naton tulee kuitenkin ennemmin tai myöhemmin ratkaista Georgian jäsenyyden ajankohta.¹⁴⁰

¹³⁴ Belkin, Paul (2014:10)

¹³⁵ Raeder, Johan (2014:61)

¹³⁶ NATO (2014b)

¹³⁷ Vukadinovic, Lidija & Monika Begovic (2014:26)

¹³⁸ NATO (2014a) para.95.

¹³⁹ BBC (2014)

¹⁴⁰ Kamp, Karl-Heinz (2012:6)

5 Naton kriteerit uusille jäsenmaille

Naton laajentuminen perustuu Pohjois-Atlantin sopimuksen artiklaan 10, jonka mukaan liittouma voi yksimielisellä päätöksellä kutsua jäsenikseen minkä tahansa Euroopan valtion, jonka jäsenyys edistää sopimuksen periaatteita ja Pohjois-Atlantin alueen turvallisuutta.¹⁴¹

Nato on vahvistanut jäsenyyden olevan avoin jokaiselle eurooppalaiselle valtiolle. Nato haluaa kuitenkin varmistua, että uusien jäsenmaiden hyväksyminen ylläpitää ja edistää Naton ydintoimintoja. Naton laajentumisselvityksessä asetetaan vaatimuksia uusille jäsenmaille, jotka uusien jäsenmaiden tulee täyttää.¹⁴² Naton vaatimukset voidaan jakaa kolmeen ryhmään, poliittisiin, sotilaallisiin ja taloudellisiin vaatimuksiin.¹⁴³

Naton laajentumisen periaatteet ovat, että uusien jäsenvaltioiden ottaminen vahvistaa Naton yhtenäisyyttä ja tehokkuutta, ylläpitää Naton poliittista ja sotilaallista kykyä toteuttaa yhteisen puolustuksen toimintoja sekä operaatioiden toimeenpanoa. Poliittisen koheesion säilyminen on keskeistä Naton tehokkaan päätöksenteon kannalta. Uusien jäsenmaiden hyväksymisen tulee myös vahvistaa Euroopan vakautta ja turvallisuutta. Uusien jäsenmaiden tulee:

- olla demokraattisia vapaan markkinatalouden maita¹⁴⁴;
- kunnioittaa demokraattisia periaatteita, yksilön vapauksia sekä oikeusperiaatteita;
- noudattaa Naton yhteistyö- ja päätöksentekomalleja;
- osallistua Naton sotilaallisten suorituskykyjen kehittämiseen sekä harjoittaa demokraattista kontrollia asevoimiinsa nähden;
- sitoutua ratkaisemaan kiistansa kansainvälisissä suhteissaan rauhanomaisin keinoin Etyjin periaatteiden mukaisesti;

¹⁴¹ NATO (1949) para 10.

¹⁴² Le Jeune, Christine (2010:3)

¹⁴³ NATO (1949) Article 1.

¹⁴⁴ NATO (2014b)

- pidättäytyä voiman käytöstä tai sillä uhkaamisesta sekä;
- edistää yhteistyötä ja hyviä naapuruussuhteita.¹⁴⁵

Uusille jäsenmaille on asetettu sotilaallisia minimivaatimuksia, jotka tulee täyttää ennen jäsenyyden toteutumista. Sotilaalliset minimivaatimukset on jaettu kahdeksaan luokkaan, jotka ovat:

- Kollektiivinen puolustus: uusien jäsenien odotetaan osallistuvan Naton kollektiiviseen puolustukseen sekä olevan valmiita osallistumaan Naton operaatioihin;
- Komentorakenne: jäsenten tulee osallistua sopivalla tavalla yhteiseen komentorakenteeseen;
- Tavanomaiset joukot - Harjoitustoiminta: Nato odottaa maiden osallistuvan yhteisiin harjoituksiin. Harjoituksia voidaan järjestää myös uuden jäsenmaan alueella;
- Ydinaseet: uusien jäsenmaiden tulee hyväksyä rooli, joka ydinpelotteella on Naton puolustusstrategiassa sekä hyväksyä tähän liittyvät hyödyt ja vastuut;
- Joukkorakenne: uusien jäsenmaiden tulee olla valmiita vastaanottamaan muiden jäsenmaiden joukkoja alueelleen. Lisäksi uusien jäsenten tulee osallistua Naton joukkorakenteeseen. Se, miten tämä saavutetaan, on tapauskohtaista jokaisen jäsenmaan kohdalla. Nato ei kuitenkaan edellytä pysyvien tukikohtien perustamista uusien jäsenmaiden alueelle;
- Tiedustelu: uusilla jäsenillä on mahdollisuus osallistua täysimittaisesti Naton tiedusteluprosesseihin, vastaavasti maat jakavat tietoa Naton kanssa;
- Rahoitus: jäsenmaiden odotetaan osallistuvan Naton yhteisesti rahoittamiin ohjelmiin. Lisäksi uusien jäsenmaiden tulee olla tietoisia siitä, että niihin kohdistuu huomattavia taloudellisia velvollisuuksia jäsenyyden myötä;

¹⁴⁵ NATO (1995), Chapter 1, Section A and B

- Yhteensopivuus: kaikkien uusien jäsenmaiden odotetaan täyttävän Naton yhteensopivuusstandardit, erityisesti viesti- ja johtamisjärjestelmien osalta. Lisäksi maiden täytyy sisällyttää operatiiviset menettelytavat määritellyillä alueilla, mukaan lukien kansallisissa esikunnissa.¹⁴⁶

Nato on yhtä vahva kuin sen jäsenmaat tahtovat sen olevan. Tästä syystä Natolle on tärkeää, että uudet jäsenmaat ovat valmiita jakamaan yhteisen puolustusvelvoitteen vastuut. Naton strateginen konsepti on Naton puolustus suunnitteluprosessin lähtökohta, joten uusien jäsenmaiden tulee hyväksyä Naton strategia kansallisen turvallisuus- ja politiikan ytimeksi konseptin mukaisesti.¹⁴⁷ Uusien jäsenmaiden täytyy vahvistaa Naton yhteistä puolustusta ja oltava valmiita kehittämään sotilaallisia kykyjään asteittain. Uusien jäsenmaiden osallistumista Naton yhteiseen puolustukseen käsitellään tarkoin kahdenvälisissä neuvotteluissa ennen liittymisneuvottelujen aloittamista.¹⁴⁸

Nato asettaa myös taloudellisia velvoitteita uusille jäsenmaille ja odottaa maiden osallistuvan Naton yhteisiin budjetteihin: siviilibudjettiin, sotilasbudjettiin sekä investointiohjelmaan.¹⁴⁹

Ensimmäinen yhteistyövaihe Nato-jäsenyydessä on niin sanotun tehostetun vuoropuhelun (Intensified Dialogue) aloittaminen. Kutsu keskustelujen aloittamisesta tehdään tapauskohtaisesti. Tätä vaihetta seuraa MAP-toimintaohjelmaan osallistuminen, jonka avulla Nato tukee jäseniksi haakeutuvien valmisteluja. Ohjelmassa maalle laaditaan poliittisia, sotilaallisia, taloudellisia, oikeudellisia ja turvallisuuteen liittyviä tavoitteita käsittelevä kansallinen toimintasuunnitelma. Tavoitteiden toteutumista seurataan säännöllisesti. MAP-ohjelmaan pääsy ei ole lupaus jäsenyydestä, ohjelman kestolle ei ole asetettu aikamääreitä eikä ohjelmaa voi pitää jäsenyydskriteerien luettelona.¹⁵⁰ Natolla ei ole kiinteää listaa uusien jäsenmaiden kutsumiseksi, vaan laajentumisesta päätetään tapauskohtaisesti jäsenmaiden konsensuksella. Päätös perustuu arvioon siitä, edistääkö laa-

¹⁴⁶ NATO (1995) para. 45.

¹⁴⁷ Honkanen & Kuusela (2007:45)

¹⁴⁸ NATO (1995) para. 48

¹⁴⁹ NATO (1995) para 64-67.

¹⁵⁰ NATO (1999)

jentuminen rauhaa ja turvallisuutta euroatlanttisella alueella päätöstä tehtäessä.¹⁵¹

Nato on tähän asti kutsunut uusia jäseniä huippukokouksissa. Virallisen jäsenyyksikutsun jälkeen Naton kanssa käydään liittymisneuvottelut, joissa todetaan jäsenyyden edellytysten täyttyvän sekä vahvistetaan liittymisjärjestelyt. Keskusteluissa käsitellään muun muassa teknisempiä yksityiskohtia jäsenmaan resursseista, turvallisuudesta ja oikeudellisista kysymyksistä sekä määritellään uuden jäsenmaan panos Naton yhteiseen budjettiin.¹⁵² Budjettiosuus määritellään suhteellisesti maan taloudelliseen kokoon ja muihin jäsenmaihin nähden. Keskusteluissa myös määritellään suunnitelmat uudistusten jatkamisesta jäsenyyden astuttua voimaan. Natoon liittyminen on pitkä poliittinen prosessi, koska jokaisen 28 Natoon on hyväksyttävä uuden maan jäsenyys kansallisten prosessiensa mukaisesti.¹⁵³

Nykyisillä Naton jäsenmailla on ollut suuria eroja muutostarpeissa matkalla jäsenyyteen. Historia on osoittanut, että sisäpoliittinen ja julkinen tuki jäsenyyteen sitoutumisessa, taloudellinen vakaus ja puolustuspoliittisten suhteiden tila ovat olleet keskeisiä siinä, kuinka helposti Naton rakenteisiin integroituminen on onnistunut.¹⁵⁴ Lisäksi, vaikka laajentumisselvitys asettaa ohjaavat periaatteet laajentumiselle, laajentumispäätöksiä ei ole tehty pelkästään objektiivisiin kriteereihin perustuen, vaan päätökseen ovat vaikuttaneet esimerkiksi poliittiset preferenssit.¹⁵⁵

6 Naton laajentumisen vaikutukset Suomen politiikkaan

1990-luvulla kansainvälisissä suhteissa oli meneillään kylmän sodan päättymisestä käynnistynyt murroskausi. Suomi oli irtaantunut kylmän sodan aikaisesta asemastaan ja pyrki aktiivisesti vahvistamaan ja selkeyttämään kuvaansa kansainvälisillä areenoilla. Venäjän sisäisellä kehityksellä ja kansainvälisellä käyttäytymisellä oli keskeinen merkitys Suomen turvallisuudelle. Naton laajentumiskeskustelun käynnistyessä Suomi

¹⁵¹ NATO (1995) para.7

¹⁵² NATO (2014c)

¹⁵³ Honkanen & Kuusela (2014)

¹⁵⁴ Le Jeune (2010:4)

¹⁵⁵ Kamp, Karl-Heinz (2012:4)

katsoi parhaiten edistävänsä turvallisuuttaan kansallisista ja pohjoismaisista lähtökohdista sekä Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kautta. Suomi katsoi vakautta edistettävän parhaiten pysyttelemällä Naton ulkopuolella sekä ylläpitämällä itsenäistä puolustusta.¹⁵⁶

Vaikka Suomi jättäytyi Naton laajentumisprosessin ulkopuolelle, Suomi kiinnittyi vahvasti kansainvälisiin rakenteisiin sekä länsimaiseen arvopohjaan Euroopan unionin kautta. Suomen tavoitteena oli yhteisiin arvoihin ja kansainvälisen oikeuden periaatteisiin pohjautuva kansainvälinen turvallisuus- ja rauhajärjestys, jota rakentuu tiivistyvälle kansainväliselle yhteistyölle.¹⁵⁷ Vakaan ja yhtenäisen Euroopan tavoitteiden saavuttamisen katsottiin edellyttävän, että kehitystä edistetään demokratian, ihmisoikeuksien kunnioittamisen, markkinatalouteen pohjautuen sekä alueellisen ja naapuruusvaltioiden yhteistyön kautta. Riitojen ratkaisussa korostettiin toimittavan Ety-järjestön periaatteiden mukaisesti.¹⁵⁸ Suomen ajamat periaatteet ja toimintatapojen lähtökohdat olivat yhdenmukaiset sekä Naton määrittämien poliittisten jäsenyyskriteerien että laajentumisen tarkoituksen, vakauden, yhteistyön ja yhtenäisen Euroopan rakentamisen kanssa.

Kylmän sodan päätyttyä useat entiset Varsovan liiton maat olivat ilmoittaneet tavoitteekseen Nato-jäsenyyden. Samaan aikaan Nato kävi neuvotteluja laajentumista vastustavan Venäjän kanssa ja pyrki luomaan strategista kumppanuutta siihen. Suomi seurasi neuvotteluja tiiviisti etenkin Pohjois-Euroopan turvallisuuskehityksen ja vakauden näkökulmasta. Suomi ei ottanut kantaa Keski-Euroopan ja entisten Varsovan liiton maiden Nato-jäsenyystavoitteisiin sinänsä, vaan kunnioitti kaikkien oikeutta valita omat turvallisuusratkaisunsa. Suomelle oli kuitenkin tärkeää, ettei muiden maiden kansallisilla ratkaisuilla luoda Eurooppaan uusia turvallisuusongelmia, epätasavertaisuutta tai uusia etupiirejä.¹⁵⁹

Suomessa Naton ensimmäiseen laajentumisen katsottiin liittyvän riskejä, jotka saattaisivat vaikeuttaa kolmansien maiden asemaan tai rajoittavan niiden mahdollisuuksia osallistua omaa turvallisuuttaan koskeviin ratkaisuihin. Suomi pyrki omalla politiikallaan turvaamaan, ettei Naton laajen-

¹⁵⁶ Valtioneuvoston kanslia (1995:5)

¹⁵⁷ Valtioneuvoston kanslia (1995:5)

¹⁵⁸ Valtioneuvoston kanslia (1995:4)

¹⁵⁹ Valtioneuvoston kanslia (1995:34)

tuminen tai Naton ja Venäjän luomat sopimusjärjestelyt johda Pohjois-Euroopan vakauden heikkenemiseen. Baltian maiden itsenäisyyden ja vakaan turvallisuustilanteen säilyttäminen oli olennaista Itämeren alueen turvallisuudelle ja tästä syystä niiden pyrkimyksiä Nato- ja EU-jäsenyyss-kriteerien täyttämiseksi tuettiin voimakkaasti. Myös yhteistyö Ruotsin kanssa alueen vakauden säilyttämisessä oli tärkeä osa Suomen politiikkaa.¹⁶⁰ Lisäksi Suomi pyrki aktiivisesti edistämään hyviä naapurussuhteita ja tuki erityisesti Venäjän ja Baltian maiden välisten suhteiden normalisoitumista ja rauhanomaista kehittymistä.¹⁶¹

Naton laajentumisproessin alkuaikoina liittouma oli myös noussut YK:n rinnalle instituutiona, jolla oli valmius toteuttaa kriisinhallintaoperaatioita. Lisäksi Naton rauhankumppanuusohjelma oli lanseerattu, johon Suomi liittyi vuonna 1994.¹⁶² Suomi myös liittyi Naton kumppanimaiden suunnittelu- ja arviointiprosessiin vuonna 1995. Suomen tavoite ei ollut hakea uusia puolustusratkaisuja rauhankumppanuusohjelman kautta. Suomi oli osallistunut rauhankumppanuusohjelman puitteissa järjestettyihin yhteisiin harjoituksiin tarkkailijana, joskin varsinainen osallistuminen oli harkinnassa.¹⁶³

6.1 Naton ensimmäisen laajentumiskierros

Naton ensimmäisen laajentumisen lähestyessä Suomen turvallisuuspolitiikan perustekijöiksi oli muodostunut sotilaallinen liittoutumattomuus sekä EU:n jäsenyys. Suomen toiminnan painopiste muodostui EU-jäsenyydestä, jonka katsottiin lisäävän Suomen vaikutusmahdollisuuksia ja vahvistavan Suomen kykyä toimia turvallisuuden lujittajana Itämeren alueella.¹⁶⁴ Myös Nato-yhteistyötä lisättiin. Suomi liittyi esimerkiksi monikansalliselle konsultaatiolle ja yhteistyölle luodun euroatlanttisen kumppanuusneuvoston jäseneksi, jonka edeltäjän, Pohjois-Atlantin yhteistyöneuvoston tarkkailijajäsen Suomi oli aiemmin ollut. Näin Suomi pyrki varmistamaan, että sen turvallisuusedut tulevat huomioiduksi Naton laajentumisen yhteydessä.¹⁶⁵

¹⁶⁰ Valtioneuvoston kanslia (1997:44-46)

¹⁶¹ Valtioneuvoston kanslia (1995:4, 10)

¹⁶² Suomen erityisedustusto Natossa

¹⁶³ Valtioneuvoston kanslia (1995:22)

¹⁶⁴ Valtioneuvoston kanslia (1997:42)

¹⁶⁵ Valtioneuvoston kanslia (1997:24,48)

Kansainvälisestä kriisinhallinnasta oli tullut yksi Naton pääasiallisista toiminta-aloista ja kriisinhallintaan osallistumisella oli vahva sija myös Suomen turvallisuuspolitiikassa. Kansainvälisen sotilaallisen yhteistyön katsottiin yleisesti edistävän Suomen turvallisuusetuja sekä tukevan Suomen puolustuskyvyn kehittämistä. Suomen valmiutta osallistua kansainväliseen kriisinhallintaan lisättiin muun muassa kehittämällä rauhanturva- ja kriisinhallintatoiminnan organisointia, joukkojen koulutusta, varustusta ja yhteistoimintakykyä. Kriisinhallintavalmiuksien kehittämisen avulla vahvistettiin myös pohjoismaista yhteistoimintakykyä.¹⁶⁶

Suomi lisäsi yhteistyötä Naton rauhankumppanuusohjelman puitteissa ja siihen osallistumisesta oli tullut keino kehittää sotilaallista yhteistoimintakykyä.¹⁶⁷ Suomalaisten joukkojen Nato-yhteistoimintakyvyn kehittäminen Naton PARP-prosessin avulla oli käynnissä.¹⁶⁸ Suomen rauhanturvallakia muutettiin siten, että lakimuutoksen jälkeen oli mahdollista osallistua laajennettuun rauhanturvaamiseen. Muutoksen jälkeen Suomi osallistui Nato-johtoiseen IFOR/SFOR -operaatioon Bosniassa.¹⁶⁹

Kaiken kaikkiaan Euroopassa käynnissä olevan sotilaallisen tilanteen muutoksen ja Naton laajentumisprosessin ei katsottu aiheuttavan tarvetta tarkastella Suomen puolustusratkaisua uudelleen. Sotilaallinen liittoutumattomuus säilyi puolustuksen lähtökohtana ja perinteinen sotilaallinen uhka säilyi puolustussuunnittelun perustana.¹⁷⁰

6.2 Vuosituhannen vaihde ja Naton toiminnan sopeutus

Vuosituhanen vaihteessa aktiivisuus ja yhteistyö Itämeren alueella oli vilkastunut. Pohjoismaat ja Baltian maat harjoittivat yhteistyötä useilla aloilla, Puola ja Baltian maat olivat käynnistäneet EU-jäsenyysneuvottelut ja Naton kumppanuus- ja laajentumispolitiikka oli vahvistanut Naton roolia Itämeren alueella. Suomi ja Ruotsi olivat tiivistäneet turvallisuuspoliittista yhteistyötä EU:n jäsenyyden ja sotilaallisen liittoutumattomuuden pohjalta. Sen sijaan Venäjän kehityksen suuntaan liittyi epävarmuusteki-

¹⁶⁶ Valtioneuvoston kanslia(1997:45,48)

¹⁶⁷ Valtioneuvoston kanslia (1997:24)

¹⁶⁸ Valtioneuvoston kanslia (1997:31)

¹⁶⁹ Valtioneuvoston kanslia (1997:30)

¹⁷⁰ Valtioneuvoston kanslia (1997:77-78)

jöitä ja sitä oli vaikea ennustaa. Venäjän ja Baltian maiden kahdenvälissä poliittisissa suhteissa oli kitkaa, lisäksi Venäjä vastusti edelleen voimakkaasti Naton laajentumista. Venäjän Nato-suhteiden kehittyminen, ulko- ja turvallisuuspolitiikan suunta, poliittinen vakaus ja talouskehitys olivat yhä merkittäviä tekijöitä Itämeren alueen turvallisuudelle.¹⁷¹

Suomi seurasi edelleen tarkoin Naton laajentumisen kehitystä painottaen rajalinjojen ja etupiirien syntyminen estämistä. Euroopan unionin merkitys Suomen turvallisuuspolitiikassa oli entisestään vahvistunut ja Suomen painopisteenä säilyi Pohjois-Euroopan alueen vakauden tukeminen. Tämä tapahtui muun muassa tiivistämällä pohjoismaista yhteistyötä, tukemalla Venäjän kehitystä niin kahdenvälisesti kuin EU:n kautta, toimimalla aktiivisesti EU:n kehittyvällä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla sekä osallistumalla Naton kumppaneille avoimeen turvallisuusyhteistyöhön.¹⁷² Suomi jatkoi Baltian maiden tukemista sekä kontribuoi erityisesti Viron puolustuskyvyn kehittämiseen muun muassa koulutus-toiminnan kautta.¹⁷³

Samaan aikaan alueelliset kriisit kuten Tshetshenian ja Balkanin sodat vaikuttivat Euroopan turvallisuuskehitykseen. Naton toiminta-ajatusta ja tehtäviä oli sopeutettu vastaamaan alueellisten kriisien aiheuttamiin vaatimuksiin. Kollektiivinen puolustus oli saanut rinnalleen kriisinhallinnan ja rauhankumppanuustoiminnan ydintehtävien joukkoon. Naton johdolla toteutettavista operaatioista muodostui ensisijainen toimintavaihtoehto eurooppalaisessa kriisinhallinnassa. Rauhankumppanit pystyivät myös osallistumaan Naton kriisinhallintaoperaatioihin ja niiden asemaa kriisinhallintaoperaation suunnitteluvaiheessa ja päätöksenteossa oli parannettu. Lisäksi puolustusjärjestelmiä alettiin kehittää Euroopan maissa siten, että ne pystyisivät reagoimaan mahdollisimman nopeasti ja joustavasti kansainvälisiin kriiseihin. Useissa maissa kehitys johti ammattiarmeijan perustamiseen.¹⁷⁴

Myös Suomessa aiemmin linjattuja kriisi- ja uhkamalleja tarkistettiin ja niihin sisällytettiin alueelliset kriisit.¹⁷⁵ Suomen kansainväliseen toimintaan tarkoitettujen joukkojen kehittämisessä alettiin huomioida YK:n,

¹⁷¹ Valtioneuvoston kanslia (2001:24-25)

¹⁷² Valtioneuvoston kanslia (2001:32-35)

¹⁷³ Valtioneuvoston kanslia (2001:31)

¹⁷⁴ Valtioneuvoston kanslia (2001:19-21)

¹⁷⁵ Valtioneuvoston kanslia (2001:39-41)

EU:n ja Naton kriisinhallintatoiminnan kehittyminen ja joukkotarpeet. Rauhanturvaamista edellyttävää koulutustoimintaa edelleen muokattiin ja joukkojen toimintavalmiuden ja yhteistoimintakyvyn kehittämistä jatkettiin. Lisäksi Suomi osallistui useaan rauhankumppanuusohjelman puitteissa toteutettuun harjoitukseen sekä Naton johtamiin kriisinhallintaoperaatioihin Bosniassa ja Kosovossa. Myös kansainvälistä yhteistoimintaa siviilikriisinhallinnan alalla tehostettiin ja Suomen eri viranomaiset osallistuvat Naton siviilialojen yhteistoimintaan.¹⁷⁶

6.3 Turvallisuusympäristön muutos ja Naton kehitys

Vuoden 2001 terrori-iskujen jälkeen turvallisuusympäristö oli muuttunut ja oli siirrytty laajaan turvallisuuskäsitykseen. Uhkakuvat olivat muuttuneet ja ei-sotilaalliset uhkat olivat nousseet keskeisiksi turvallisuuteen vaikuttaviksi tekijöiksi. Esimerkiksi terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen ja käytön uhka, alueelliset konfliktit ja sotilaallinen voimankäyttö, järjestäytynyt rikollisuus, huume- ja ihmiskauppa, taloudelliset ja teknologiset riskit, väestönkasvu ja epidemiat nousivat uusien uhkien ytimeen.

Syyskuun 2001 terrori-iskujen myötä Yhdysvaltojen turvallisuuspolitiikan päätehtäväksi tuli maailmanlaajuinen toiminta terroristiryhmiä, joukkotuhoaseiden leviämistä ja terrorismia tukevia valtioita vastaan. Myös Naton tehtäviä muutettiin. Naton turvallisuusdoktriiniin ja toimintatapoihin tehtiin lisämuutoksia ja terrorismia vastaan toimiminen määritettiin Natolle kuuluvaksi tehtäväksi. Tämän lisäksi joukkotuhoaseiden käyttöön liittyviin vaaroihin, väestönsuojelukysymyksiin, operaatioissa toimivien joukkojen suojaamiseen, kemiallisten ja biologisten aseiden käyttöön sekä mahdollisuuteen kehittää ohjustorjuntaa liittokunnan alueella alettiin kiinnittää huomiota.¹⁷⁷

Nato otti ISAF-operaation johtovastuun vuonna 2003 ja toiminnan painopiste siirtyi Euroopan alueen ulkopuolelle. Kylmän sodan aikaisesta puolustusliitosta muotoutui käytännössä ensisijaisesti kriisinhallintaa toteuttava järjestö. Puolustustehtävän suhteellinen merkitys väheni eikä Venäjä enää nähty sotilaallisena uhkana Naton strategisessa suunnittelussa. Kriisinhallinnan asema Naton merkittävimpänä sotilaallisena tehtä-

¹⁷⁶ Valtioneuvoston kanslia (2001:19, 60-61)

¹⁷⁷ Valtioneuvoston kanslia (2004:60)

vänä vahvistui ja Nato sopeutti sotilaallisia rakenteitaan ja alkoi kehittää voimavarojaan näiden tehtävien toteutusta varten. Naton sotilaallisia voimavarojen liikuteltavuutta ja varustelua parannettiin, lisäksi Nato perusti nopean toiminnan joukot, jonka yhdeksi tehtäväksi määritettiin terroristeja vastaan toimiminen.¹⁷⁸

6.4 Naton toinen laajentumiskierros

Nato laajeni toisen kerran vuonna 2004 Viron, Latvian, Liettuan, Slovakian, Slovenian, Bulgarian ja Romanian tullessa uusiksi jäseniksi. Yhdysvaltojen ja Venäjän väliset suhteet olivat tiivistyneet, mikä heijastui myös Nato-Venäjä suhteiden kehittymisenä. Naton toinen laajentuminen oli muuttanut myös Naton rauhankumppanuusyhteistyötä. Kumppanuusyhteistyö oli alun perin käynnistetty niitä maita varten, jotka ilmoittivat pyrkivänsä Natoon, mutta joiden jäsenyyttä liittouma ei ollut heti valmis hyväksymään. Toisen laajentumisen jälkeen suurimmasta osasta rauhankumppanuusmaista oli tullut liittokunnan jäseniä ja jäljelle jääneiden kumppaneiden ryhmä oli muuttunut keskenään erilaisemmaksi sekä Nato-yhteistyöhön liittyvien intressien että resurssien suhteen.¹⁷⁹

Suomessa Naton laajentumisen Itämeren alueelle oltiin koettu vahvistavan Suomen toimintaympäristön turvallisuutta.¹⁸⁰ Suomi jatkoi Nato-yhteistyön kehittämistä rauhankumppanuustoimintaan osallistumalla. Kriisinhallintayhteistyö ja suorituskykyjen kehittäminen oli muodostunut Suomelle olennaiseksi Nato-kumppanuuden sisällöksi ja Suomen ISAF-operaatioon osallistuminen oli käynnistynyt. Suomi oli yhdessä Ruotsin kanssa profiloitunut hyvin aktiivisena kumppanina, joka pyrki vaikuttamaan rauhankumppanuuden kehitykseen kumppanimaiden aseman parantamiseksi.¹⁸¹ Suomi jatkoi Naton uudistumisen ja kansainvälisen merkityksen seuraamista, pitäen Nato-jäsenyyden hakemista mahdollisuutena.¹⁸²

EU:n ja Naton laajentumisten, EU:n integraation ja Venäjällä tapahtuneen kehityksen koettiin vahvistaneen Suomen alueen vakautta. Turvallisuusympäristön muutos ja uuden uhkat asettivat myös Suomen turvallisuus- ja

¹⁷⁸ Valtioneuvoston kanslia (2004:57-59,65)

¹⁷⁹ Valtioneuvoston kanslia (2004:61-62)

¹⁸⁰ Valtioneuvoston kanslia (2009:73)

¹⁸¹ Valtioneuvoston kanslia (2004:64)

¹⁸² Valtioneuvoston kanslia (2004:6)

puolustuspolitiikalle aiempaa laajemmat puitteet ja Suomen turvallisuuden riippuvuus laajasta kansainvälisestä tilanteesta voimistui. Uudessa turvallisuusympäristössä Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ensisijaisena tavoitteena säilyi yhä Pohjois-Euroopan turvallisuuden edistäminen, yhteistyö Itämeren alueella sekä sotilaallisen kehityksen seuraaminen ja siihen vaikuttaminen lähialueilla. Suomen politiikassa uusiin turvallisuusuhkiin vastattiin kahdenvälistä ja monikansallista yhteistyötä lisäämällä. Merkittävin väylä tässä oli Euroopan unioni. Myös Yhdysvaltojen suhteen tärkeys korostui ja Suomi pyrki edistämään tätä linkkiä niin kahdenvälisesti, EU:n jäsenvaltiona kuin Naton rauhankumppanina.¹⁸³

Samaan aikaan eurooppalaisten maiden puolustusratkaisut alkoivat perustua yhä pidemmälle tiivistyvään monikansalliseen yhteistyöhön, mikä vaikutti myös Suomen puolustuksen kehittämiseen. Suomen puolustusvoimia alettiin kehittää entistä yhteistoimintakykyisemmäksi kansainvälisellä tasolla. Suomen kansainvälistä kriisinhallintakykyä kehitettiin muuttuneen toimintaympäristön vaatimusten mukaisesti sekä vaatimaan sotilaalliseen kriisinhallintatoimintaan soveltuvaksi.¹⁸⁴ Suomen puolustus suunnittelun kriisi- ja uhkamalleissa säilyivät yhä Suomeen vaikuttava alueellinen kriisi, poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus sekä sotilaallisen voiman käyttö. Lisäksi varauduttiin esimerkiksi viranomaisten tukemiseen niin kotimaassa kuin kansainvälisesti EU:n yhteisvastuulausekkeen mukaisella tavalla.¹⁸⁵

Kansainvälisen yhteistoiminnan lisääntyminen, puolustusvoimien tehtäväkentän laajentuminen, teknologian kehittyminen ja kallistuminen sekä Suomen väestörakenteen kehitys asettivat uskottavan puolustusjärjestelmän kehittämiseksi myös haasteita. Muutokset toivat mukanaan paineen tehostaa rajallisten resurssien käyttöä, mikä edellytti käynnissä olleen puolustusvoimien rakennemuutoksen jatkamista.¹⁸⁶

¹⁸³ Valtioneuvoston kanslia (2004:5-6)

¹⁸⁴ Valtioneuvoston kanslia (2004:75,83)

¹⁸⁵ Valtioneuvoston kanslia (2004:99,123)

¹⁸⁶ Valtioneuvoston kanslia (2004:98)

6.5 Naton kolmas laajentumiskierros

Nato laajeni kolmannen kerran vuonna 2009 Albanian ja Kroatian liittyä jäseniksi. Liittyminen toi jo aiemmin käynnissä olleen prosessin päätökseen. Naton kolmannen laajentumisen aikana liittouma oli muuttunut turvallisuusympäristön kehityksen myötä laaja-alaiseksi turvallisuuspoliittiseksi ja kriisinhallintaa harjoittavaksi järjestöksi. Kollektiivisen puolustuksen käsitteen sisältö oli laajentunut ja Naton puolustussuunnittelu oli alkanut korostaa kokonaisvaltaista turvallisuuskäsitettä, painottaen erilaisia turvallisuushahmoja sekä niiden huomioimista voimavaroja kehitettäessä.¹⁸⁷

Afganistanin operaation myötä Nato oli tiivistänyt suhteitaan kumppanimaihin sekä muihin kansainvälisiin toimijoihin, etenkin YK:hon ja EU:hun. Samaan aikaan euroatlanttisen kumppanuusneuvoston merkitys oli vähentynyt ja Naton yhteistyöohjelmia avattiin myös euroatlanttisen kumppanuusneuvoston ulkopuolisille maille. Joustavien yhteistyömuotojen kehittäminen kyvykkäiden ja halukkaiden kumppanimaiden kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisen lisäämiseksi oli aloitettu, johon myös Suomi osallistui.¹⁸⁸

6.6 Suomen politiikka

Suomen turvallisuuspolitiikan keskeiseksi osaksi oli tullut Euroopan unionin jäsenyys. Suomen näkökulmasta EU-jäsenmaiden keskinäinen, sotilaalliset keinot kattava avunantovelvoite edisti jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta sekä edesauttoi avun saamista tarvittaessa. Suomi huomioi politiikassaan, ettei unionilla ole omaa puolustussuunnittelua eikä yhteisen puolustuksen järjestelyjä.¹⁸⁹ Mahdollisella Nato-jäsenyydellä todettiin olevan ennaltaehkäisevä ja turvallisuutta vahvistava vaikutus. Jäsenyyttä ei kuitenkaan haettu, sen sijaan Suomi totesi ainoastaan ylläpitävänsä tätä mahdollisuutta. Suomen turvallisuuspoliittisten peruslinjausten katsottiin olevan kestäväällä tasolla, eikä sen olennaista tarkastamista koettu tarpeelliseksi.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Valtioneuvoston kanslia (2009:50-51)

¹⁸⁸ Valtioneuvoston kanslia (2009:48-49)

¹⁸⁹ Valtioneuvoston kanslia (2009:69-70)

¹⁹⁰ Valtioneuvoston kanslia (2009:78-79)

Suomen Nato-yhteistyöstä oli tullut keino kehittää suorituskykyjä, kansainvälistä yhteistoimintakykyä sekä hankkia tietoa ja kokemusta kansallisen puolustuksen kehittämistä varten. Suomi jatkoi aiempien vuosien tapaan Naton toiminnan ja tehtävien kehittymisen seuraamista sekä vaikutusmahdollisuuksien parantamista Nato-johtoisten kriisinhallintaoperaatioiden päätöksenteossa.¹⁹¹

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toimintalinjassa huomioitiin laajan turvallisuuskäsitteen mukaisesti toimintaympäristön muutokset ja uudet uhkat. Suomen itsenäisyyden, alueellisen koskemattomuuden, perusarvojen turvaaminen, väestön turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yhteiskunnan toimivuuden ylläpitäminen säilyivät toiminnan ytimessä.¹⁹² Kansainvälisen sotilaallisen yhteistyön katsottiin edelleen tukevan Suomen puolustusta ja sen uskottavuutta.¹⁹³

Suomeen ei arvioitu uudessa toimintaympäristössä kohdistuvan sotilaalista painostusta tai voimankäyttöä ilman, että se olisi osa laajempaa kansainvälistä konfliktia. Suomeen kohdistuvaa sotilaallista voimankäyttöä tai sillä uhkaamisen mahdollisuutta ei kuitenkaan suljettu pois. Suomen puolustusratkaisu perustettiin edelleen koko maan kattavaan alueelliseen puolustukseen, yleiseen asevelvollisuuteen, laajaan reserviin, vahvaan maanpuolustustahtoon sekä kansainväliseen sotilaalliseen yhteistyöhön. Päämääränä oli muodostaa ennaltaehkäisevä kynnyksen, että Suomen puolustusvalmius tekee ennalta arvioiden sotilaalliset toimet Suomea vastaan kannattamattomiksi. Mikäli sotilaallista voimaa kuitenkin käytettäisiin, puolustusvoimien tuli kyetä torjumaan hyökkäys omin voimin.¹⁹⁴ Päätehtävänsä lisäksi puolustusvoimien toiminnassa alkoi korostua muille viranomaisille annettava tuki sekä kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistuminen.¹⁹⁵

6.7 Naton kolmannen laajentumisen jälkeinen aika

Kolmannen laajentumisensa jälkeen vuonna 2010 Nato uudisti strategisen konseptinsa. Naton kolmeksi ydintehtäväksi määriteltiin kollektiivinen puolustus, kansainvälinen kriisinhallinta sekä yhteistyövarainen turvalli-

¹⁹¹ Valtioneuvoston kanslia (2009:95-96)

¹⁹² Puolustusministeriö (2010:5)

¹⁹³ Valtioneuvoston kanslia (2009:68)

¹⁹⁴ Valtioneuvoston kanslia (2009:77-79)

¹⁹⁵ Valtioneuvoston kanslia (2009:66)

suus.¹⁹⁶ Kriisinhallinta oli käytännössä nostettu Naton toiminnan keskiöön. Nato varautui kuitenkin yhteisen puolustuksen tehtävään 5. artiklan mukaisesti, vaikkei tavanomaisen hyökkäyksen uhkaa pidetty todennäköisenä eikä Nato pitänyt mitään maata vastustajanaan. Muiden tehtävien ohella Naton toiminnassa painottui uusien uhkien ehkäisy ja torjunta.¹⁹⁷

Nato myös uudisti kumppanuuspolitiikkaansa vuonna 2011 asettaen Naton kaikki kumppanimaat samaan asemaan ja poistamalla Naton rauhankumppanuusohjelman jäsenten erityisaseman. Uudistuksilla pyrittiin muun muassa avaamaan yhteistyömuotoja tasapuolisesti kaikille ja parantamaan operaatiokumppaneiden mahdollisuutta osallistua operaatioita koskevien päätösten valmisteluun. Naton kumppanimaita esimerkiksi kutsuttiin mukaan ISAF:in seuraajaoperaation suunnitteluun.¹⁹⁸ Jäsenyyden ja kumppanuuden peruserot kuitenkin säilyvät. Vain Naton jäsenet osallistuvat yhteiseen puolustukseen ja päätöksentekoon.¹⁹⁹ Toisaalta uudistus myös rikkoi Naton sisäistä koheesiota kumppanuuksissa tuoden haasteensa päätöksentekoon. Tuloksena yksittäisen jäsenmaat pystyivät rajoittamaan kumppaneiden toimintaa konsensusperiaatteen nojautuen.

Naton tehtäväkenttien laajentumisen yhteydessä Naton kumppanimaiden merkitys toiminnassa kasvoi. Naton jäsenvaltiot ja kumppanimaat muodostivat operaatioiden myötä laajan turvallisuuspoliittisen yhteistyöverkoston. Naton kumppanuutta oli myös muokattu kumppanimaiden kykyjen ja valmiuksien mukaisesti. Natossa odotettiin kumppaneiden osallistuvan kumppanuuksien kehittämiseen. Suomi ja Ruotsi ajoivat muun muassa aloitetta, jossa kehitettäisiin kumppaneiden erilaiset päämäärät ja kyvyt huomioiva kumppanuusmuoto.²⁰⁰ Esitetty malli vastasi hyvin Naton vuonna 2014 luomaa Enhanced Opportunities Programme -ohjelmaa. Kaiken kaikkiaan Suomesta ja Ruotsista oli tullut arvostettuja kumppanimaita, niiden ollessa pisimmällä yhteensopivuudessa sekä aktiivisia operaatioihin osallistujia.

¹⁹⁶ Nato (2010) para.4

¹⁹⁷ Valtioneuvoston kanslia (2012:58-59)

¹⁹⁸ Ulkoasiainministeriö (2013)

¹⁹⁹ Valtioneuvoston kanslia (2012:58-59)

²⁰⁰ Ulkoasiainministeriö (2014a)

6.8 Suomen politiikka Naton laajentumisen yhteydessä

Naton laajentumisprosessin alkaessa 1990-luvulla Suomi oli vahvasti kiinnittynyt länsimaalaisiin rakenteisiin ja Suomen ajamat periaatteet ja toimintatapojen lähtökohdat ovat alusta alkaen olleet yhdenmukaiset niin Naton määrittämien poliittisten jäsenyyskriteerien kuin laajentumisen tavoitteiden kanssa. Suomi jättäytyi kuitenkin Naton laajentumisprosessin ulkopuolelle ja perusti turvallisuus- ja puolustuspolitiikkansa ajatukseen, jonka mukaan se edisti Pohjois-Euroopan ja oman alueen turvallisuutta parhaiten pysyttelemällä liittokunnan ulkopuolella. Sen sijaan Suomi seurasi tarkoin Naton laajentumisprosessin kehittymistä ja pyrki tarvittaessa varmistamaan, että sen turvallisuusedut tulevat huomioiduksi Naton laajentumisen yhteydessä. Tämä tapahtui esimerkiksi tiivistämällä Nato-yhteistyötä kumppanuuden kautta sekä edistämällä hyviä naapuruussuhteita Itämeren alueen valtioiden välillä myös EU:n rakenteiden kautta. Suomen turvallisuuspolitiikan keskeiseksi osaksi muodostui jäsenyys Euroopan unionissa.

1990-luvun alussa kylmän sodan vaikutukset heijastuivat yhä Suomen puolustuspolitiikkaan ja perinteinen sotilaallinen uhka oli uhka-ajattelun ytimessä. Suomi kuitenkin mukautui globaaliin turvallisuusympäristöön Naton ja muiden länsimaiden mukana ja siirtyi ajan saatossa kohti uusia ja ei-sotilaallisia uhkia. Suomi on myös sopeuttanut puolustusvoimien tehtäviä ja rakenteita vastaamaan muutoksia.²⁰¹ Vaikka Suomi on pidätynyt hakemasta Naton jäsenyyttä, Suomi on käytännössä mukaillut Natossa tapahtuneita muutoksia sekä kehittynyt Nato-yhteensopivaksi myös sotilaallisesti. Suomi on tiivistänyt yhteistyötä Naton kanssa asteittain, kuuluen 2010-luvulle tultaessa Naton edistyneimpiin kumppaneihin. Erityisesti kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisesta sekä omien suorituskykyjen ja kansainvälisen yhteistoimintakyvyn kehittämisestä on muodostunut Suomen Nato-kumppanuuden ydin. Suomen sotilaallisia suorituskykyjä ja yhteistoimintakykyä on kehitetty Naton suunnittelu- ja arviointiprosessin ja operatiivisen voimavarakonseptin avulla, osallistumalla Naton nopean toiminnan joukkoja täydentävään toimintaan sekä Naton järjestämään monikansalliseen koulutus- ja harjoitustoimintaan.²⁰²

²⁰¹ Parlamentaarinen selvitysryhmä (2014:13)

²⁰² Valtioneuvoston kanslia (2012:52,77)

Kokonaisuudessaan Nato-yhteistyöstä on tullut merkittävä osa Suomen kansallisen puolustuskyvyn vahvistamisessa, joskin se on katsottu kansallisen puolustuksen näkökulmasta vain täydentäväksi.²⁰³ Kaiken kaikkiaan kansainvälisen puolustusyhteistyön on katsottu parantavan Suomen ennaltaehkäisykykyä, vaikka tiedostetaan, ettei pelkkä yhteistyö tarjoa turvatakuita. Kansallisen puolustuksen perusratkaisua ei kuitenkaan ole haluttu muuttaa. Puolustusyhteistyön on katsottu edesauttavan poliittisen tuen sekä sotilaallisen ja muun avun saantia tilanteessa, jossa Suomen omat voimavarat osoittautuisivat riittämättömiksi.²⁰⁴ Tämän on katsottu toteutuvan etenkin EU:n avunantovelvoitteen kautta. Huomioiden, ettei EU:lla ole omaa puolustussuunnittelua eikä yhteisen puolustuksen järjestelyjä, Suomi on esimerkiksi pyrkinyt edistämään EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä, joka tuottaisi yhteistoimintakykyä sotilaallisen avun vastaanottamiseen ja antamiseen yhteisvastuulausekkeen mukaisesti.²⁰⁵

7 Suomi ja Naton jäsenyySkriteerien täytyminen

Mikäli maa ilmoittaa hakevansa liittokunnan jäsenyyttä ja tulee hyväksytyksi liittymisprosessiin, maakohdaiset vaatimukset määritellään tapauskohtaisesti MAP-prosessissa. Liittymisprosessin aikana määriteltäviä jäsenyySkriteerejä ei voi arvioida etukäteen, mutta ennakkoehtojen täytymistä voidaan arvioida aiemmin esiteltyjen kategorioiden avulla.

Suomen voidaan todeta täyttävän Naton asettamat poliittiset kriteerit ongelmitta. Suomi on vahvasti kiinnittynyt länsimaiseen arvopohjaan sekä on toimissaan pyrkinyt edistämään demokratiaa, rauhaa ja turvallisuutta sekä hyviä valtioiden välisiä suhteita kansainvälisillä areenoilla Etyjin periaatteiden mukaisesti. Suomi on demokraattinen vapaan markkinatalouden maa, joka kunnioittaa yksilöiden vapauksia, vähemmistöoikeuksia sekä oikeusperiaatteita. Suomi myös harjoittaa demokraattista kontrollia asevoimiinsa nähden.

²⁰³ Ulkoministeriö (2015:63)

²⁰⁴ Valtioneuvoston kanslia (2012:97)

²⁰⁵ Valtioneuvoston kanslia (2012:87)

7.1 Sotilaallisten kriteerien täytyminen

Suomi on tehokkaasti käyttänyt hyväkseen Naton kumppanuuden tarjoamia työkaluja kehittäessään sotilaallista yhteensopivuutta Naton kanssa. Suomi on osallistunut aktiivisesti Naton kriisinhallintaoperaatioihin, yhteisiin sotilaallisiin harjoituksiin sekä NRF:n täydentävään joukkopooliin sekä saavuttanut joukkojen korkean operatiivisen suoritus- ja yhteistoimintakyvyn tason viimeisten vuosikymmenten aikana. Suomi on hyödyntänyt Naton suunnittelu- ja arviointiprosessin tarjoamia työkaluja sotilaallisten suorituskykyjen ja yhteistoiminnan kehittämässä vuodesta 1995 lähtien. Suomen PARP-tavoitteita on valittu ennen kaikkea puolustusvoimien kehittämistarpeet huomioiden. Suomen joukkojen suoritus- ja yhteistoimintakykyä on arvioitu operatiivisen voimavarakonseptin arviointiprosessin mukaisesti vuodesta 2005 lähtien. Arvioinnin korkeimmalle tasolle on päässyt yksiköistä kaikista puolustushaaroista. Esimerkiksi Suomen ilmavoimien valmiusyksikkö on läpäissyt Naton arviointiprosessin toistamiseen vuonna 2013.²⁰⁶

Suomen osallistuminen Naton nopean toiminnan joukkoja täydentävään joukkopooliin on tukenut Suomen suoritus- ja yhteistoimintakykyjen kehittämistä. NRF-toimintaan osallistuvat joukot käyvät läpi vaativan arviointiprosessin sekä osallistuvat monikansalliseen harjoitusohjelmaan. NRF-joukkopooliin on asetettu tai asetetaan muun muassa maavoimien suojelun erikoisosasto, ilmavoimien valmiusyksikkö, merivoimien rannikkojääkäriyksikkö, maavoimien helikopteriyksikkö, maavoimien jääkäriyksikkö ja merivoimien miinantorjunta-alus. Arvioiden mukaan NRF-joukot sekä niihin liittyvän koulutus- ja harjoitustoiminnan merkitys tulee kasvamaan yhteistoiminnan ylläpidossa.²⁰⁷

Suomen puolustusministeriön linjauksen mukaisesti Suomen puolustusvoimien asejärjestelmät ovat kansainvälisesti yhteensopivia, mikä käytännössä tarkoittaa Nato-yhteensopivuutta.²⁰⁸ Esimerkki Suomen ilmavoimien johtamis- ja valvontajärjestelmä on pääsääntöisesti rakennettu Naton

²⁰⁶ Ulkoasiainministeriö (2015:58-61)

²⁰⁷ Ulkoasiainministeriö (2015:52)

²⁰⁸ Honkanen&Kuusela (2007:45)

standardien mukaisesti Suomen omaan kumppanuustavoitteeseen perustuen.²⁰⁹

Suomi osallistuu vuosittain kymmeneen kansainvälisiin harjoituksiin, joista Nato-harjoitusten osuus on noin kolmannes. Kansainvälisiin harjoituksiin osallistuminen tukee erityisesti kansallisen puolustuksen kehittämistä. Naton ja sen jäsenmaiden kanssa harjoittelu mahdollistaa myös sellaisiin harjoituksiin osallistumisen, joihin Suomella ei muutoin olisi mahdollista osallistua esimerkiksi harjoituksen laajuuden tai puuttuvien erikoissuorituskykyjen takia. Osa Naton järjestämisestä harjoituksista sisältää artikla 5 -elementin ja tulevaisuudessa kollektiivisen puolustuksen ulottuvuus tulee korostumaan Naton harjoituksissa. Lähtökohtaisesti Naton artikla 5 -puolustusvelvoite koskee vain Nato-maita, mutta liittouma voi avata artikla 5 -elementin sisältäviä harjoituksia myös Naton ulkopuolisille maille.²¹⁰

Naton jäsenmaana Suomen tulisi osallistua Naton joukkorakenteeseen. Jäsenmaiden odotetaan osallistuvan Naton joukkorakenteeseen ja nimeävän Naton puolustussuunnittelua varten käytettävissä olevia joukkoja. Nämä voidaan jakaa kolmeen ryhmään:

- 1) joukot, jotka on tarkoitettu käytettäväksi pääasiallisesti kansalliseen, alueelliseen puolustukseen tai maan välittömässä läheisyydessä;
- 2) joukot, jotka voidaan lähettää yhteisiin operaatioihin oman alueen ulkopuolelle, sekä
- 3) niiden joukkojen määrä, jotka maa kykenee samanaikaisesti ylläpitämään kansainvälisissä operaatioissa.

Jokainen maa päättää itse omasta panoksestaan, mutta päätöksen on oltava perusteltavissa. Naton suositusten mukaan 40% rauhan ajan lukumäärästä tulisi, mahdollisesti koulutuksen jälkeen, kyetä osallistumaan kansainvälisiin operaatioihin ja 8 % tulisi samanaikaisesti kyetä osallistumaan kriisinhallintaoperaatioihin pidempiaikaisesti.²¹¹ Suomea koskeva velvoite määräytyy sen perusteella, määritelläänkö Suomen osuus sodan vai rauhan ajan joukoista. Rauhan ajan vahvuudesta laskettuna Naton jäsenenä Suomen odotetaan asettavan yhteiseen puolustuksen tehtäviin

²⁰⁹ Ulkoasiainministeriö(2015:59)

²¹⁰ Ulkoasiainministeriö (2015:58)

²¹¹ Neretnieks, Karlis (2014:20)

arviolta 5000 henkeä sekä jonkin verran meri- ja ilmavoimien suorituskykyjä. Jatkuvaan operatiiviseen toimintaan asetettavaksi arvioidaan noin 1000 henkeä. Täsmälliset luvut ja laskuperusteet määriteltäisiin MAP-prosessin aikana.

Suomen Nato-jäsenyys kustantaisi arvioiden mukaan noin 40 miljoonaa euroa vuodessa. Puolet summasta koostuisivat henkilöstömenoista, jotka muodostuvat Suomen Naton komentorakenteisiin lähettämästä henkilöstöstä. Arvioiden mukaan lähetettävien määrä on 75-100 sotilasta, lisäksi esikuntiin sijoitettaisiin myös joukko siviilejä. Toinen puolisko muodostuu Suomen maksuosuudesta Naton yhteisiin budjetteihin. Muita kustannuksia tulisi esimerkiksi operaatioihin osallistumisesta.²¹²

Suomen puolustusbudjetin osuus bruttokansantuotteesta on vuonna 2015 noin 1.3 %²¹³ Naton vastaavan viitteellisen tavoitetason ollessa 2 %. Nato ei kuitenkaan aseta puolustusmenoja koskevia vaatimuksia jäsenmailleen vaan niiden tason määrääminen on viime kädessä kansallinen päätös.²¹⁴ Vain harva Naton jäsenmaa täyttää tämän kriteerin. Maat ovat kuitenkin ilmoittaneet tavoitteekseen lisätä nykyisiä puolustusmenojaan seuraavan kymmenen vuoden kuluessa täyttääkseen tavoitteen. Samoin maat ovat sopineet kasvattavansa puolustusmateriaalihankintojen osuutta puolustusmenoista, jotta ne täyttäisivät tavoitteen käyttää 20 % menoista materiaalihankintoihin vuosikymmenen kuluttua.²¹⁵ Tämä voisi lisätä painetta kasvattaa puolustusmenojen osuutta bruttokansantuotteesta Suomessa, erityisesti mikäli Yhdysvallat vaatisi kaikkien tulevien jäsenmaiden täyttävän Naton asettaman tavoitetason.²¹⁶

Suomen tulisi hyväksyä ydinaseiden asema Naton puolustusstrategiassa. Nato ei kuitenkaan velvoita uusia jäsenmaita ottamaan ydinaseita alueelleen, eikä Natolla ole aikomusta, suunnitelmaa tai tarvetta muuttaa ydinasepolitiikkaansa.²¹⁷

Nato ei suunnittele tai johda tiedustelua, vaan perustaa tiedonhankintansa jäsenmaiden kansallisiin järjestelmiin. Strategisen tason tiedonhankinta

²¹² Honkanen & Kuusela(2014)

²¹³ Puolustusministeriö (2015)

²¹⁴ Parlamentaarinen selvitysryhmä (2004:15)

²¹⁵ NATO (2014a) para 14.

²¹⁶ Kamp, Karl-Heinz (2014:3)

²¹⁷ NATO (1995) para 57.

on kansallisten tiedustelupalvelujen vastuulla, operatiivis-taktisen tiedustelun ja valvonnan osalta jokainen jäsenmaa vastaa omasta alueestaan. Nato ei edellytä jäsenmaiden suuntaavan tiedustelun voimavarojaan Naton kannalta tärkeisiin kohteisiin. Nato-jäsenyyden myötä Suomen kansallisten tiedustelu- ja valvontajärjestelmien täytyisi olla Nato-yhteensopivia toimintamenetelmien ja tietoteknisten ratkaisujen osalta.²¹⁸ Tällä hetkellä Suomi osallistuu esimerkiksi ilmatilannekuvan vaihtamista koskevaan yhteistyöhön (Air Situation Data Exchange), jota toteutetaan Suomen, Ruotsin, Norjan, Baltian maiden ja Naton kesken.²¹⁹

Suomen mahdollinen Nato-jäsenyys toisi mukanaan velvoitteita, jotka edellyttäisivät kansallisen lainsäädännön uudistamista. Esimerkiksi liittouman maiden joukkojen kauttakulku ja vastaanottaminen kriisitilanteissa on mahdollistettava lainsäädännön puitteissa. Myös lakia puolustusvoimista tulisi päivittää huomioimaan Naton edellyttämät velvoitteet. Nato-jäsenyys edellyttäisi erityisesti perustuslain tarkastelua. Perustuslain kannalta merkittäviä ovat säännökset valtion täysivaltaisuudesta, maanpuolustusvelvollisuudesta sekä tasavallan presidentin asemasta ja toimivaltuuksista ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksentekojärjestelmässä. Nato-jäsenyyden on katsottu sisältävän sellaisia perustuslakia koskevia kysymyksiä, joiden hyväksyminen edellyttäisi perustuslain mukaista säätämisyjärjestystä.²²⁰ Esimerkiksi Naton edellyttämä osallistuminen kollektiiviseen puolustukseen vaatisi perustuslain mukaista maanpuolustusvelvollisuuden tarkastelua, koska maanpuolustusvelvollisuus ei aseta Suomen kansalaiselle velvollisuutta osallistua muun maan kuin Suomen puolustamiseen.²²¹ Suomen Nato-jäsenyys tarkoittaa käytännössä puolustusreformia.

Käytännössä Suomi täyttää Naton jäsenyyskriteerit hyvin niin poliittisesti kuin sotilaallisesti. Vaikka Nato-jäsenyyden kannattajien osuus on kasvanut erityisesti Ukrainan kriisin myötä, suurin osa suomalaisista on kuitenkin jäsenyyttä vastaan.²²² Sisäpoliittinen ja julkinen kannatus jäsenyydelle on merkittävä tekijä Naton arvioidessa jäsenyyskelpoisuutta, joskaan se ei ole jäsenyyden ennakkoehto. Ennen jäsenyyskeskusteluja Suomessa olisi

²¹⁸ Parlamentaarin selvitysryhmä (2004:59-61)

²¹⁹ Ulkoasiainministeriö (2014b:49-50)

²²⁰ Parlamentaarin selvitysryhmä (2004:89)

²²¹ Parlamentaarin selvitysryhmä (2004:19)

²²² Taloussanommat (2015)

suotavaa käydä julkista keskustelua Natosta, sen luonteesta sekä tehtävistä ja toiminnasta.

8 Naton ja Venäjän väliset suhteet

Neuvostoliiton ja Varsovan liiton hajoaminen vuonna 1991 loi Eurooppaan täysin uuden tilanteen ja Itä- ja Keski-Euroopan maat olivat vapaita määrittämään omat ulko- ja turvallisuuspoliittiset tavoitteensa. Maiden tavoitteet keskittyivät länteen integroitumiseen ja usea maa ilmoitti tavoitteekseen Nato-jäsenyyden. Natossa katsottiin tarpeelliseksi linjata sen asennoituminen yhteistyön laajentamiseen, mikä myöhemmin johti linjaukseen Naton avoimien ovien politiikasta ja laajentumisselvityksen laatimiseen. Nato pyrki käytännössä viemään laajentumisprosessia eteenpäin vaarantamatta sen tavoitteita sekä samalla osoittamalla, ettei se muodosta uhkaa kenellekään.²²³

Naton laajentumiseen ei ole Venäjällä suhtauduttu suopeasti, koska Venäjällä on katsottu Naton edustavan Yhdysvaltojen johtamaa, Venäjän vastaista geopolitiittista työkalua. Kylmän sodan päättymisen jälkeen neuvostojoukkojen poisvetämisen Keski-Euroopasta oli katsottu lisäävän Venäjän haavoittuvuutta hyökkäykselle. Tästä syystä Naton laajentumisen sotilaallista ulottuvuutta ja sotilaallisten voimavarojen siirtymisestä lähemmäs sen rajoja oltiin erityisen huolestuneita.²²⁴ Venäjä vastusti Naton laajentumista erityisesti entisen Varsovan liiton maihin, mukaan lukien joukkojen siirtämisen, sotilaallisen infrastruktuurin sijoittamisen sekä harjoitustoiminnan niissä. Venäjän näkökulmasta maiden tulisi sen sijaan olla neutraaleita.²²⁵ Venäjä muun muassa ehdotti erityisiä turvallisuusjärjestelyjä entisten Varsovan liiton maiden osalta, jossa Nato ja Venäjä takaisivat maiden turvallisuuden.²²⁶

Keskustelut Naton laajentumisesta alkoivat vuonna 1993. Uusien jäsenien ottamista vastustettiin koska sen katsottiin suututtavan Venäjän sekä vaarantavan kylmän sodan päättymisen jälkeen hankitut positiiviset saavutukset.²²⁷ Laajentumisen puolestapuhujat taas katsoivat laajentumisen edistävän Euroopan rauhaa ja vakautta sekä länsimaisten arvojen leviä-

²²³ NATO (2002a:40-41)

²²⁴ Greene, James (2012:5)

²²⁵ Greene, James (2012:5)

²²⁶ Los Angeles Times (1996)

²²⁷ Rühle, Michael (2014a)

mistä yhä idemmäs.²²⁸ Naton kategorinen kieltäytyminen jäsenyyden hyväksymisestä olisi tosiasiaassa tarkoittanut Euroopan jakamisen jatkumista kylmän sodan jakolinjojen mukaisesti. Periaate jokaisen oikeudesta valita liittoumansa olisi kielletty.²²⁹

Venäjä vastusti pitkään Naton laajentumista Itä-Eurooppaan ja Venäjän kanssa oli käyty pitkiä neuvotteluja ennen Puolan, Unkarin ja Tshekin kutsumista Naton jäseniksi. Neuvottelujen yhteydessä Venäjälle haluttiin viestittää, ettei Natolla ole aikomusta piirittää sitä sotilaallisesti, vaan Itä- ja Keski-Euroopan maiden integroimisen tarkoitus oli liittää nämä maat atlanttiseen turvallisuusympäristöön. Lopulta, vuosien neuvottelujen jälkeen vastustus hellitti. Venäjällä ei luovuttu laajentumisen vastustamisesta, mutta ei myöskään nähty realistisia toiveita estää Naton laajentumista.²³⁰

Neuvottelujen tuloksena solmittiin toukokuussa 1997 keskinäisiä suhteita, yhteistyötä ja turvallisuutta käsittelevä Nato-Venäjä yhteistyösopimus (NATO-Russia Founding Act) sekä perustettiin pysyvä Nato - Venäjä neuvosto (Permanent Joint Council, PJC) konsultaatioiden ja yhteistyön viitekehykseksi.²³¹ Nato-Venäjä yhteistyösopimuksessa myös huomioitiin Venäjän huoli sotilaallisten joukkojen ja infrastruktuurin sijoittamisesta uusien jäsenmaiden alueille.²³² Sopimuksen mukaan Nato sitoutuu ”nykyisissä olosuhteissa” toteuttamaan kollektiivisen puolustuksen tehtävät ja muut operaatiot varmistamalla tarvittavan yhteensopivuuden, integraation tason ja täydennyskyvyn mieluummin kuin sijoittamalla ylimääräisiä pysyviä joukkoja Itä-Eurooppaan. Huomionarvoista on, että lupaus on ehdollinen, ei ehdoton.²³³ Venäjän puolestaan on sanottu suostuneen allekirjoittamaan sopimuksen Naton kanssa minimoidakseen Venäjälle aiheutuvat negatiiviset seuraukset. Venäjällä Naton laajentumisen itään katsottiin kuitenkin olevan vakava virhe.²³⁴ Sopimuksen muodostamisen jälkeen Madridin huippukokouksessa heinäkuussa 1997 Nato kutsui Unkarin, Puolan ja Tshekin aloittamaan jäsenyysneuvottelut ja maista tuli jäseniä vuonna 1999.²³⁵

²²⁸ Charles-Philippe, D and J. Levesque (1999:58-59)

²²⁹ Rühle, Michael (2014a)

²³⁰ Rühle, Michael (2014a)

²³¹ NATO (2015e)

²³² Rühle, Michael (2014b:5)

²³³ Straus, Ira Luis (2014)

²³⁴ Washington Post (1997)

²³⁵ NATO (2014b)

Naton on sanottu pyrkineen aikaisessa vaiheessa luomaan yhteistyölle ja laajentumiselle suotuisan ympäristön sekä samalla rakentamaan erityistä suhdetta Venäjän kanssa. Venäjällä Naton toimintaa ei kuitenkaan ole tulkittu Naton tarkoittamalla tavalla. Naton ja Venäjän välinen yhteistyösopimus katsottiin ainoastaan ”vahingon rajoittajaksi”. Venäjä ei voinut estää laajentumista, joten se voisi ottaa sen mitä Nato tarjoaa, vaikka tähän sisältyi riski Venäjän näyttävän hyväksyneen laajentumisen.²³⁶ Lisäksi Naton laajentuminen nähtiin Venäjällä antiteesinä sen esittämille ehdotuksille eurooppalaisista järjestelmistä. Nato-keskitetyn eurooppalaisen turvallisuusjärjestelmän katsottiin vähentävän Venäjän mahdollisuutta vaikuttaa poliittiseen ja taloudelliseen ympäristöön entisen Neuvostoliiton alueilla ja eristävän Venäjän päätöksenteosta.²³⁷ Naton laajentuminen nosti myös esille narratiivin lännen ”rikkomasta lupauksesta”, jonka mukaan länsi oli rikkonut lupauksensa olla laajentamatta Natoa yhdistyneiden Saksojen rajojen yli itään. Lopuksi, vaikka Venäjä istui neuvottelupöydässä ja pystyi osallistumaan päätöksentekoon, sillä ei ollut veto-oikeutta keskeisissä asioissa. Arvioiden mukaan tämän hyväksyminen on ollut Venäjälle ylitsepääsemätöntä.²³⁸

8.1 Venäjän reaktiot

Venäjän tuntema antipatia lännen vaikutusvaltaa ja sen lisääntymistä kohtaan sen lähialueilla on jatkunut viimeisten vuosikymmenten aikana, joskin sen reaktiot tähän ovat muuttuneet. Erityisesti Vladimir Putinin valtaantulo sekä Venäjän vaikutusvallan tiivistäminen Ukrainan oranssin vallankumouksen jälkeen on todettu olevan käännepisteitä Venäjän reaktioissa.²³⁹ Nämä muutokset heijastuvat myös Naton ja Venäjän suhteissa.

Ensimmäisen käännepisteen on arvioitu tapahtuneen Vladimir Putinin astuttua valtaan. Putin jakoi edeltäjänsä halun vakiinnuttaa Venäjän asema tasa-arvoisena lännen kanssa, mutta Putinin on sanottu ymmärtäneen paremmin Venäjän toimintaa rajoittavat monimutkaiset riippuvuus-suhteet. Putin ei laskenut oikeudellisesti sitovien sopimusten varaan, vaan yhdisteli avointa yhteistyötä länsimaiden ja niiden instituutioiden kanssa

²³⁶ Rühle, Michael (2014a)

²³⁷ Greene, James (2012:5)

²³⁸ Rühle, Michael (2014b:2-5)

²³⁹ Greene, James (2012:7)

sekä pyrki epäsuorasti muokkaamaan länsimaiden intressejä rajoittaakseen länttä.²⁴⁰

Siinä missä Venäjän entinen presidentti Boris Jeltsin oli omaksunut vahvan henkilökohtaisen roolin ja vastusti julkisesti Naton laajentumista, Putin omaksui pragmaattisemman lähestymistavan. Putin yhdisteli muodollista vastustamista ja laajentumisen tosiasiallista myöntymistä. Venäjän on todettu pyrkineen käyttämään esimerkiksi Naton jäsenyyuskriteerejä painostaakseen Naton jäsenyyttä hakevia maita. Tätä tapahtui rajakiistojen sekä maiden alueilla olevia venäläisvähemmistöjä hyödyntämällä. Putin ei yrittänyt vaikuttaa suoraan Naton ja EU:n päätöksentekoon vaan sen sijaan yritti vaikuttaa sisäisiin neuvotteluihin kohdistamalla keskeisten länsimaiden intressejä yhteen Venäjän kanssa. Taustalla oli olettamus siitä, että yhteiset intressit ylittäisivät eriävät arvot ja kannustaisivat ottamaan huomioon Venäjän näkemykset.²⁴¹

Syyskuun 11 terrori-iskujen jälkeen vuonna 2001 Putin jatkoi omaksunsa lähestymistavan kehittämistä. Venäjä muun muassa tuki Yhdysvaltojen sotaa terrorismia vastaan, länsimaalaisten aseriisunta-aloitteita sekä Irania ja Pohjois-Koreaa koskevaa politiikkaa. Pienemmässä mittakaavassa Putinin käytti myös henkilökohtaisia suhteita ja poliittisia investointeja parantaakseen suhteita länsimaiden ja Venäjän välillä sekä vaikuttaakseen päätöksentekoon.²⁴² Vuoden 2002 jälkeen Yhdysvaltojen ja Venäjän väliset suhteet olivatkin kohentuneet.²⁴³ Tämä heijastui myös Nato-Venäjä suhteissa, joissa juhlistettiin ”uutta vaihetta” ja uusi, Nato-Venäjä neuvosto (Nato-Russia Council) perustettiin.²⁴⁴

Vuonna 2002 Nato valmistautui seuraavaan laajentumiseen, joka käsitti Baltian maat, Slovakian, Slovenian, Romanian ja Bulgarian. Etenkin Baltian maiden Nato-jäsenyys aiheutti voimakasta vastustusta Venäjällä. Putin sen sijaan oli pehmentänyt kritiikkiään Naton laajentumista kohtaan osana laajempaa länsipolitiikkaansa. Putin vastusti laajentumista, mutta ei lopulta asettanut länsisuhteita vaakalaudalle tämän johdosta. Loppujen lopuksi liittouman kuulumisen katsottiin olevan jokaisen maan oma asia. Prahan huippukokoukseen 2002 mennessä vastustus Venäjällä oli hei-

²⁴⁰ Greene, James (2012:8)

²⁴¹ Greene, James (2012:8)

²⁴² Greene, James (2012:8)

²⁴³ The Guardian (2002)

²⁴⁴ NATO (2002b:5)

kentynyt ja Nato kutsui seitsemän maata aloittamaan jäsenyysneuvottelut.²⁴⁵

8.2 Georgian ja Ukrainan väri vallankumoukset

Putin oli valtaan tultuaan myös siirtänyt Venäjän strategian kohti ”lähi-aluetta” ja asettanut entisen Neuvostoliiton alueen politiikkansa ytimen. Putin pyrki herättämään henkiin IVY tulliliiton Euraasian talousunionina jo vuonna 2000, tavoitteena laajentaa tulliunionia, kasvattaa energi-ajärjestelmien yhteistyötä, koordinoida makrotaloutta sekä raha-, teollisuus- ja sosiaalipolitiikkaa. Putin pyrki laajentamaan vaikutustaan Venäjän rajojen ylitse ja kehittämään vaikutuspiiriä ylläpitääkseen yhteistä euraasialaista liiketalousympäristöä. Lisäksi, Putinin hallinto pyrki rakentamaan suhteita Venäjälle ystävällismielisten maiden kanssa hyödyntäen niiden kulttuurisia, kieleen perustuvaa ja historiallisia tai ideologisia yhtäläisyyksiä Venäjän tai entisen Neuvostoliiton kanssa. Tällä haluttiin ”turvallistaa” kulttuurillinen identiteetti ja muodostaa antipatiaa lännen instituutioita ja arvoja vastaan. Tavoitteena oli rakentaa puskuri-vyöhyke, joka estäisi länsimaisten arvojen ja normien leviämisen slaaviväestöön entisissä Neuvostoliiton maissa, joista se saattaisi lopulta levitä Venäjälle.²⁴⁶

Vuonna 2002 Georgia ja Ukraina ilmoittivat tavoittelevansa Nato-jäsenyyttä.²⁴⁷,²⁴⁸ Georgian ruusuvallankumous vuonna 2003 ja Ukrainan oranssi vallankumous vuotta myöhemmin asettivat merkittäviä haasteita Putinin tavoitteille. Tämän on arvioitu muodostaneen toisen käänne pisteen Venäjän reaktioissa. Länsimaalaiset instituutiot olivat tuoneet yhteisiin markkinoihin, demokraattisiin arvoihin ja transatlanttisiin turvatakuihin perustuvan yhteisön Venäjän vaikutuspiirille. Seurauksena Venäjä aloitti resurssiensa uudelleen mobilisoinnin palauttaakseen sen ensisijaisen vaikutusvallan alueella.²⁴⁹ Venäjän vastatoimenpiteiden on sanottu kohdistuneen Ukrainaan, koska maa asetti suuria haasteita Putinin hallinnolle. Demokratian vakiintuminen Ukrainassa olisi merkittävä uhka

²⁴⁵ Kramer, Mark (2002: 748-749)

²⁴⁶ Greene, James (2012:9)

²⁴⁷ Shevardnadze, Eduard (2002)

²⁴⁸ NATO (2014b)

²⁴⁹ Greene, James (2012:2)

Venäjälle, koska maalla on läheiset sosiaaliset, taloudelliset ja kulttuuriset siteet Venäjään.²⁵⁰

Putinin hallinnon strategia vastata Naton tai EU:n laajentumiseen ja demokraattisiin vallankumouksiin Venäjän rajaseuduilla rakentui kahdelle raiteelle. Virallisesti Putin tunnusti, että jokaisella maalla on oikeus valita omat turvallisuusjärjestelynsä, epävirallisesti Putinin hallinto aloitti keskitetyn kampanjan estääkseen maiden integroitumisen länteen. Samaan aikaan Putin käytti hyödykseen länsimaiden sekä Venäjän lähialueiden uusien, demokraattisten johtajien puutteita ja harha-askelia. Kampanjalla on mainittu olevan kolme päätavoitetta: varmistaa demokraattisten pyrkimysten epäonnistuminen Georgiassa ja Ukrainassa, estää Natoon ja EU:hun integroituminen sekä palauttaa Venäjän vaikutuksen ylivalta lähialueellaan. Lännen suhteen Putinin strategia oli saavuttaa hyväksyntä Venäjän näkemyksille binaarisesta Euroopasta ja Venäjän vaikutuspiirin tosiasiallisesta hyväksymisestä.²⁵¹

Venäjän toiminta tuotti tulosta. Vuonna 2010 Ukrainan silloinen presidentti Janukovitsh hylkäsi Nato-jäsenyyden toimenpiteet ja omaksui liittoutumattoman statuksen. Georgian länteen integroituminen oli myös huomattavasti hidastunut. Venäjä oli suorittanut invaasion Georgiaan sekä tunnustanut Etelä-Ossetian ja Abhasian itsenäisyydet. Alueellinen kiista oli työntänyt Georgian Nato-jäsenyyttä kauemmas tulevaisuuteen.²⁵² Venäjän toimet heijastuivat myös Nato-suhteeseen. Nato tuomitsi Venäjän sotilaallisen intervention suhteettomana sekä Etelä-Ossetian ja Abhasian itsenäisyyden tunnustamiset Georgian alueellista koskemattomuutta rikkovana. Nato keskeytti väliaikaisesti Nato-Venäjä neuvoston toiminnan sekä perusti Nato-Georgia neuvoston keskusteluille Georgian kanssa. Nato-Venäjä neuvoston toiminta käynnistettiin myöhemmin uudelleen, jotta sitä voitaisiin käyttää foorumina painostettaessa Venäjää Georgian tulitaukosopimuksen kunnioittamiseen ja perumaan sen tekemät itsenäisyyden tunnustukset.²⁵³ Tästä huolimatta, Euroopan huomion on arvioitu kohdistuneen pääasiassa muun muassa Afganistanin ja Libyan operaatioihin, jonka on sanottu jättäneen käsityksen käytännön mukautu-

²⁵⁰ Greene, James (2012:10)

²⁵¹ Greene, James (2012:11-12)

²⁵² Greene, James (2012:18)

²⁵³ Morelli, Vincent, Ek, Carl, Belkin, Paul, Woehrel, Steven, & Jim Nichol (2009:14-16)

misesta Putinin visioon binaarisesta Euroopasta ja Venäjän arvojärjestelmään perustuvasta vaikutusvalta-alueesta.²⁵⁴

Vuoden 2013 loppuun tultaessa Ukraina oli jälleen osoittanut merkkejä yhteistyön tiivistämisestä länteen ja valmistellut vapaakauppa- ja lähentymissopimusta EU:n kanssa. Venäjän painostuksesta Ukrainan presidentti Viktor Janukovitsh kuitenkin perui suunnitellun lähentymissopimuksen ja ilmoitti sen sijaan lähentyvänsä Venäjän kanssa. Tilanne laukaisi mielenosoitukset Kiovassa, jotka johtivat keväällä 2014 Venäjä suorittamaan Krimin miehittämiseen sekä turvallisuuspoliittisen kriisin Euroopassa. Voimapolitiikka oli jälleen noussut kansainväliseen politiikkaan.

Nato ei ollut Ukrainan kriisin laukaiseva tekijä, mutta kriisi alkoi pian määritellä liittoumaa. Nato tuomitsi jyrkästi Venäjän toimet ja jähdytti käytännön yhteistyön Venäjän kanssa, pois lukien keskusteluyhteyden ylläpidon poliittisella tasolla. Ukrainan tapahtumien myötä artikla 5 mukainen kollektiivinen puolustus nostettiin jälleen Naton toiminnan keskiöön, harjoitustoimintaa lisättiin ja Nato tehosti toimintaansa Itä-Euroopan maissa.²⁵⁵ Nato lanseerasi valmiusohjelman, jonka katsotaan vastaavan Venäjän aggressiivisiin toimiin sekä samalla parantavan Naton kykyä vastata kaikkiin turvallisuushaasteisiin paikasta riippumatta.²⁵⁶ Osana valmiusohjelmaa myös perustetaan Naton nopean toiminnan joukkojen toimintaa tehostavat noin keihäänkärkijoukot, joita voidaan käyttää missä päin maailmaa tahansa muutaman päivän varoitusajalla.²⁵⁷ Ukrainan kriisin myötä Naton ja Venäjän väliset suhteet kiristyivät huomattavasti.

8.3 Dynamiikka Nato-Venäjä suhteiden takana

Naton ja Venäjän väliset suhteet ovat kylmän sodan päättymisen jälkeen olleet haasteelliset, joskin Nato on yrittänyt luoda kumppanuussuhdetta Venäjän kanssa. Suhteiden on sanottu olleen parhaimmillaan vuoden 2006 aikana, jolloin poliittisen dialogin ja käytännön yhteistyön tiivistä-

²⁵⁴ Greene, James (2012:18)

²⁵⁵ Reisinger, Heidi & Aleksandr Golts (2014:11)

²⁵⁶ NATO (2014a) para. 5.

²⁵⁷ NATO Press Release (2015)

misestä sekä tasa-arvoisesta kumppanuudesta puhuttiin positiiviseen sävyyn.²⁵⁸

Sittemmin Naton ja Venäjän välisistä suhteista on alettu puhua yhä skeptisemmin, eivätkä odotukset tasa-arvoisesta kumppanuudesta ja suhteiden kehityksestä ole toteutuneet Naton toivomalla tavalla. Yhteistyötä Naton ja Venäjän välillä ei juuri ole ollut, lukuun ottamatta muutamia yhteistyöaloja. Venäjä on muun muassa sallinut ISAF-operaation ei-sotilaallisen materiaalin kauttakulun, osallistunut Naton terrorismin vastaiseen toimintaan, Naton koulutustoimintaa tukevaan kumppanuusrahastoon sekä huumeiden vastaiseen toimintaan Afganistanissa. Tämän ei ole kuitenkaan sanottu täysin täyttävän Naton toivomaa ”strategisen kumppanuuden” tasoa.²⁵⁹

Vuoden 2009 jälkeen Naton ja Venäjän väliset näkemyserot alkoivat korostua yhä enemmän ja odotukset kumppanuudesta alkavat heiketä. Venäjän toimet Georgiassa aiheuttivat Natossa ja lännessä erityistä huolta. Poliittisen dialogin tärkeyttä kuitenkin yhä korostettiin, vaikka yhteistyön katsottiin kärsineen perusteellisista erimielisyyksistä useasta aiheesta.²⁶⁰ Tultaessa vuoden 2012 Chicagon huippukokoukseen Naton ja Venäjän välinen kumppanuus oli vaihtunut strategisesti tärkeään yhteistyöhön. Osapuolten oli todettu eroavan selkeästi mielipiteissään ja luottamuksen, vastavuoroisen avoimuuden ja ennakoitavuuden parantamiselle oli todettu olevan tarvetta.²⁶¹ Venäjän Ukrainan intervention myötä yhteistyön ytimessä oleva luottamus rikkoutui, käytännön yhteistyö jäädytettiin ja Venäjän toimet tuomittiin erittäin jyrkästi.²⁶²

Naton ja Venäjän suhteiden taustalla vaikuttavat useat tekijät kuten suurvaltasuhteet, perustavanlaatuiset erot tavassa lähestyä kansainvälisen politiikan kysymyksiä ja tapahtumia sekä fundamentaaliset näkemyserot niiden syistä ja seurauksista. Esimerkiksi siinä missä länsimaat näkevät Euroopan turvallisuuden perustuvan yhtenäisyydelle ja vapaudelle, Venäjä käsittää maanosan hajanaisena sekä blokki-mentaliteetin jakamana, mikä johtuu osittain Yhdysvaltojen vaikutuksesta Euroopan turvallisuuteen. Euroopalle Nato ja EU laajentumisineen lisäävät turvallisuutta,

²⁵⁸ NATO (2006), para 40.

²⁵⁹ Kamp, Karl-Heinz & Heidi Reisinger (2013:1-2)

²⁶⁰ NATO(2009)para 33-35.

²⁶¹ NATO (2012c) Para. 36-37.

²⁶² NATO (2014a) para. 16 & 21.

kun taas Venäjälle nämä ovat turvallisuutta heikentäviä tekijöitä.²⁶³ Ukrainan kriisin osalta länsi syyttää Venäjää Ukrainaan kohdistuneesta aggressiosta, Krimin laittomasta miehittämisestä sekä separatistien kouluttamisesta ja varustamisesta, kun taas Venäjä torjuu syytökset ja katsoo lännen provosoineen kriisin sekä yrittävän sen avulla heikentää Venäjää.²⁶⁴ Venäjälle sen toimet Ukrainassa on ollut yksi keino turvata intressit Naton laajentumista vastaan.²⁶⁵

Myös Naton sotilaallinen intervention Kosovossa on tulkittu Venäjällä lännen suorittamana geopolittisena iskuna, jonka takana oli halu marginalisoida Venäjän asemaa YK:n turvallisuusneuvoston pysyvänä jäsenenä. Naton ohjuspuolustusohjelma, joka on länsimaiden mukaan suunnattu kolmansien maiden aiheuttamaa uhkaa vastaan, on tulkittu Venäjällä yrityksenä heikentää Venäjän ydinaseiden vastaiskukykyä.²⁶⁶ Lisäksi, Venäjän Zapad -harjoitukset vuonna 2009 ja 2013 aiheuttivat voimakkaita reaktioita lännessä, kun taas Venäjä on tulkinnut Naton harjoitukset Keski- ja Itä-Euroopassa loukkaaviksi ja aggressiivisiksi.²⁶⁷ Myös Naton pyrkimys luoda eri toimenpitein kumppanuussuhdetta Venäjän kanssa on saanut Venäjän tuntemaan itsensä eristetyksi, koska luotujen mekanismien ei ole katsottu antavan sille todellista ääntä ja päätösvaltaa Natossa.²⁶⁸ Kokonaisuudessaan Naton ja Venäjän välinen erimielisyyksien taso on huomattavan syvä ja alueet, joista ollaan samaa mieltä ovat paljon rajoitetummat kuin ”normaaleissa kumppanuussuhteissa”.

Tätä taustaa vasten peilattuna länsimaiden aiempi argumentointi Naton laajentumisen hyväntahtoisuudesta ja Venäjän intressien mukaisuudesta ei näyttäydä Venäjän näkökulmasta uskottavalta. Sekä Naton että EU:n laajentuminen on suunniteltu mantereen yhdistämisprojektiksi, jotka ovat avoimia ja toistaiseksi voimassa olevia. Tästä syystä ne ovat myös ymmärretty Venäjällä pysyvänä loukkauksena sen globaalille ja alueelliselle statukselle ja vaikutukselle.²⁶⁹

²⁶³ Monaghan, Andrew (2014)

²⁶⁴ The Wall Street Journal (2014)

²⁶⁵ Monaghan, Andrew (2014)

²⁶⁶ Michael Rühle (2014b:6)

²⁶⁷ Kamp, Karl-Heinz (2013:3)

²⁶⁸ Monaghan, Andrew (2014)

²⁶⁹ Rühle, Michael (2014b:6)

8.4 Nato-Venäjä suhteen tulevaisuuden näkymiä

Naton ja Venäjän välisten suhteiden voi olettaa jatkuvan kireinä. Ukrainan kriisin vuoksi Nato saattanee katsoa tarpeelliseksi tarkastaa Nato-Venäjä yhteistyösopimusta uudelleen. Sopimus tehtiin tuolloin vallitsevassa turvallisuusympäristössä, mikä on sittemmin olennaisesti muuttunut. Lisäksi, Venäjällä on todettu olevan taipumus tulkita Natossa tapahtuvia muutoksia provokatiivisena tai sitoumusten rikkomisena.²⁷⁰ Tästä johtuen on selvää, ettei Venäjä suhtaudu hyvin Naton Ukrainan kriisin myötä toimeenpanemaan sotilaallisen läsnäolon vahvistamiseen sen rajojen läheisyydessä. Yhdysvaltojen ja Naton toimet Itä-Euroopan maiden turvallisuuden vakuuttamisessa tulee syventämään näkemystä vihamielisestä toiminnasta ja entisestään vahvistamaan epäluottamusta Natoa kohtaan. Nato tulee myös jatkamaan ohjuspuolustusohjelmaa ja laajentumisprosessia oman suuntansa mukaisesti Venäjän skeptisyydestä piittaamatta.²⁷¹ Myös näiden voidaan olettaa edelleen hankaloittavan suhteita.

Siitä huolimatta, että Venäjä asettaa itsensä Naton ja länsimaisten demokraattisten periaatteiden vastustajaksi, se tulee olemaan tärkeässä asemassa kansainvälisellä kentällä. Ukrainan kriisin myötä Naton tulee määrittellä miten pitkän tähtäimen suhteet Venäjän kanssa muotoillaan. Mahdollisia malleja on esitetty neljä: 1) Venäjä strategisena kumppanina, jolla on etuoikeutettu pääsy Natoon Nato-Venäjä neuvoston kautta, kuten aiemminkin, 2) Venäjä kumppanina, joka toimii PfP-ohjelman puitteissa kuten Valko-Venäjä, 3) Venäjä naapurina ilman kumppanuussopimusta tai 4) Venäjä vastustajana tai jopa vihollisena. Tällä hetkellä jäsenmaiden kesken on sanottu vallitsevan yhteisymmärrys siitä, ettei strategiseen kumppanuuteen ole paluuta ainakaan Putinin aikakaudella. Mielenpitoet kuitenkin jakaantuvat kolmen muun vaihtoehdon kesken jäsenmaiden erilaisista Venäjä-suhteista johtuen.²⁷² Joka tapauksessa, Naton on tehtävä asiasta yhteinen päätös.

²⁷⁰ Rühle, Michael (2014b:6)

²⁷¹ Kamp, Karl-Heinz & Heidi Reisinger (2013:3)

²⁷² Kamp, Karl-Heinz (2014:2)

9 Naton tulevaisuuden haaste

Kylmän sodan päättymisen jälkeen Nato muuttui yksinomaan alueellista puolustusta Euroopassa ylläpitävästä organisaatiosta kriisinhallintaoperaatioita ympäri maailmaa toteuttavaksi organisaatioksi. Muutos perustui käsitykseen, jonka mukaan Venäjä ei enää muodostanut turvallisuushkaa Natolle vaan ensisijaiset turvallisuushaasteet tulivat uusien uhkien muodossa, liittokunnan alueen ulkopuolelta.

Ukrainan kriisin myötä Nato on löytänyt aiemman roolinsa kollektiivisena puolustusliittona uudelleen. Naton täytyy turvallisuusympäristön kehitys huomioiden ennen kaikkea kehittää ja tehostaa keinoja hybridisodankäynnin muotoihin vastaamisessa sekä niiden torjumisessa.

Naton keskeinen haaste muodostuu siitä, että kaikki tämä täytyy tehdä tiukan taloustilanteen aikana. Lisäksi, Yhdysvallat on toistuvasti kehoittanut Euroopan jäsenmaita ottamaan suurempaa vastuuta omasta alueestaan sekä kannustanut puolustusbudjettien lisäämiseen ja voimavarojen kehittämiseen.

Tulevaisuudessa Natolla tuleekin olemaan haasteita saada jäsenmaansa antamaan voimavarojaan yhteiskäyttöön, panostamaan tarvittavien sotilaallisten voimavarojen kehittämiseen sekä tasapainottamaan riippuvuutta Yhdysvaltoihin. Ilman tarvittavia voimavaroja Naton kyky toteuttaa tehtävänsä tulevaisuudessa vaarantuu. Naton tulevaisuuden suunta riippuu jäsenmaiden poliittisesta tahdosta.

10 Lähteet

Alexander, Vershbow (2013). “Closing the gap: Keeping NATO strong in the era of austerity” Speech by Ambassador Alexander Vershbow NATO Deputy Secretary General at the 48th Annual Security Conference of the Norwegian Atlantic Committee, Oslo, Norway. 11.02.2013. [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_98350.htm?selectedLocale=en].

Appathurai, James (2014). “The Future of NATO’s Partnerships”, In Trine Flockhart (ed.), *Cooperative Security: NATO’s Partnership Policy in a Changing World*. DIIS Report. 2014:01. p.35-46.

Asmus, Ronald & Kenneth Pollack (2002). *The New Transatlantic Project*. Stanford University: Hoover Institution.

BBC, 23.12.2014(a), “Ukraine votes to drop non-aligned status”. [<http://www.bbc.com/news/world-europe-30587924>].

BBC, 5.2.2015(b) “UK to lead 'high readiness' Nato force, Michael Fallon says”. [<http://www.bbc.com/news/uk-31147236>].

Belkin, Paul (2014). *NATO’s Wales Summit: Expected Outcomes and Key Challenges*. Congressional Research Service.

Biziewski, Jerzy (2014). *Building Up Defence Capabilities*. Ppt presentation, Sofia Security Forum. [http://2014asrc.sofiaforum.bg/?page_id=277].

Charles-Philippe, D and J. Levesque (1999). *The Future of NATO: Enlargement, Russia and European Security*. McGill-Queen’s University Press.

CNN Analysis (2012). *Smart Pooling: State of Play in European Defence and Armaments Cooperation*. No 126, December 2012.

Deni, John (2014). *NATO’s New Trajectories after the Wales Summit*, In Parameters 44(3) Autumn 2014. Pp.57-65.

Flockhart, Trine (2014). “Introduction. Changing Partnerships in a Changing World”, In Trine Flockhart (ed.), *Cooperative Security:*

NATO's Partnership Policy in a Changing World. DIIS Report 2014:01. pp.17-34.

Freedberg Jr, Sydney J. (2015). "Go East, Young Man: US Closes Bases in Western Europe, Builds Up in East". *Breaking Defence*, 8.1.2015. [<http://breakingdefence.com/2015/01/go-east-young-man-us-closes-bases-in-western-europe-builds-up-in-east/>].

Giegerich, Bastian (2013). "NATO's Smart Defence Agenda: From Concepts to Implementation", in Riccardo Alcaro & Sonia Lucarelli (eds.), *Dynamic Change. Rethinking NATO's Capabilities, Operations and Partnerships*. University of Bologna and Istituto Affari Internazionali of Rome: NATO Allied Command Transformation. pp.18-29.

Goure, Daniel (2012). *Heading to the Chicago NATO Summit: An Interim Assessment of Progress Towards a more Capable Alliance*. Lexington Institute. [http://lexingtoninstitute.org/wp-content/uploads/2013/11/NATO_InterimAssessmentofProgress.pdf].

Greene, James (2012). *Russian Responses to NATO and EU. Enlargement and Outreach*. Chatham House Briefing Paper, June 2012.

Henius, Jakob (2012). "Specialization – The Gordian Knot of NATO's Smart Defence?", In Henius, Jakob & Jacopo Leone McDonald (eds.), *Smart Defence – A Critical Appraisal*. Rome: NATO Defense College. pp.26-47.

Honkanen, Karoliina & Janne Kuusela (2007). *Kysymyksiä ja vastauksia Natosta*. Yliopistopaino: Taloustieto Oy.

Honkanen, Karoliina & Janne Kuusela (2010). *Uusi Nato?*, Yliopistopaino: Taloustieto Oy.

Honkanen, Karoliina & Janne Kuusela (2014). "Mikä Nato on?", [<http://atlanttiseura.fi/nato/>].

Järvenpää, Pauli (2014). "Challenges to the Nordic-Baltic Region after Crimea: A Baltic View", In Daniel S. Hamilton, András Simonyi, and Debra L. Cagan (eds.), *Advancing U.S-Nordic-Baltic-Security Cooperation*. Washington DC: Johns Hopkins University. pp. 77-90.

Kamp, Karl-Heinz (2012). *NATO Enlargement Reloaded*. NATO Research Paper no. 81, 2012. Rome: NATO Defense College.

Kamp, Karl-Heinz (2013), *NATO's 2014 Summit Agenda*. Research Paper n 97. Rome: NATO Defense College.

Kamp, Karl-Heinz & Heidi Reisinger (2013). *Political and Military Cooperation or NATO-Russia Roulette. Proactive Management of a Difficult Relationship*. NATO Defense College, Conference Report.

Kamp, Karl-Heinz (2014), *Five Long-Term Challenges for NATO Beyond the Ukraine Crisis*. Rome: NATO Defence College.

Kramer, Mark (2002). *NATO, the Baltic states and Russia: a framework for sustainable enlargement*. In *International Affairs* 78, 4, 2002. pp. 731-756.

[<http://dialogueeurope.org/uploads/File/resources/NATO,%20the%20Baltic%20States,%20and%20Russia.pdf>].

Kufčák, Jakub (2014), *NATO after the Wales Summit: Readyng the Alliance for the Future*. Policy Paper 3/2014. Association for International Affairs.

Larrabee, Stephen (2003), *The Baltic States and NATO Membership*. Testimony presented to the United States Senate Committee on Foreign Relations on April 3.2003.

[<http://www.prgs.edu/content/dam/rand/pubs/testimonies/2005/CT204.pdf>].

Le Jeune, Christine (2010). *New NATO Member States: The Benefits and Drawbacks of Enlargement*. No. 77 September 2010. The Institute of Land Warfare. Association of the United States Army.

[https://www.ousa.org/publications/ilw/ilw_pubs/Documents/LWP%2077_web.pdf].

Los Angeles Times, 15.4.1996. "Yeltsin NATO Plan Attracts Interest From Clinton Aides, Central Europe". [http://articles.latimes.com/1996-04-15/news/mn-58729_1_central-europe].

Major, Claudia & Christian Mölling (2014). *The Framework Nations Concept. Germany's Contribution to a Capable European Defence*. SWP Comments 52. German Institute for International and Security Affairs.

Mission of Finland to NATO (2014). “Finland takes over Chair for a Think-Tank developing NATO’s partnerships”.
[<http://www.finlandnato.org/public/default.aspx?contentid=314502&culture=en-US>].

Monaghan, Andrew (2014). *The Ukraine crisis and NATO-Russia relations*. NATO Review Magazine.
[<http://www.nato.int/docu/review/2014/Russia-Ukraine-Nato-crisis/Ukraine-crisis-NATO-Russia-relations/EN/index.htm>].

Morelli, Vincent, Ek, Carl, Belkin, Paul, Woehrel, Steven, & Jim Nichol (2009). *NATO Enlargement: Albania, Croatia, and Possible Future Candidates*. Congressional Research Service.

Mölling, Christian (2014). *NATO’s Two-Percent Illusion*. SWP Comments 36. German Institute for International and Security Affairs.

NATO (1949). *The North Atlantic Treaty*, Washington DC.

NATO (1995). *Study on NATO Enlargement*.

NATO (1999). “Membership Action Plan (MAP)”,
[http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27444.htm?selectedLocale=en].

NATO (2002a), *The Key to the Prague Summit. An Agenda for the Change*. [http://www.nato.int/docu/comm/2002/0211-prague/in_focus/enlargement/prague-enlargement.pdf].

NATO (2002b). “Nato-Russia Council”, Rome Summit 2002.
[<http://www.nato.int/docu/comm/2002/0205-rome/rome-eng.pdf>].

NATO (2006). *Riga Summit Declaration (2006)*

NATO (2009). *Strasbourg/Kehl Summit Declaration*.

NATO (2010). *Strategic Concept*. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon, 19-20 November 2010.

NATO (2012a). “Summit Declaration on Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020 “,
[http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87594.htm].

NATO (2012b).”The DJSE Concept”,
[<http://www.nato.int/fchd/FCHE/djse-concept.html>].

NATO (2012c). *Chicago Summit Declaration*.

NATO (2013). *Secretary General’s Annual Report 2013*.

NATO (2014a). *Wales Summit Declaration*.

NATO (2014b). “NATO enlargement”,
[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49212.htm].

NATO (2014c). “NATO enlargement; Accession process”,
[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49212.htm#].

NATO (2014d).”The NATO Defence Planning Process”,
[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm].

NATO (2014e). “Partnerships: a cooperative approach to security”
[http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84336.htm].

NATO (2014f). “Consensus decision-making at NATO”,
[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49178.htm].

NATO (2015a). ”Improving NATO’s Capabilities”,
[http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49137.htm].

NATO (2015b). *Secretary General’s Annual Report 2014*.

NATO (2015c). “NATO Response Force”.
[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm].

NATO (2015d). “Funding NATO”,
[http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm].

NATO (2015e). “NATO’s relations with Russia”,
[http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50090.htm?].

NATO, 5.2.2015. "Statement by the NATO Defence Ministers on the Readiness Action Plan",
[http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_117222.htm].

NATO Parliamentary Assembly, 24.11.2014. "Allies Urged to Boost Defence Budgets, Toughen Response To Russia". [<http://www.nato-pa.int/Default.asp?CAT2=0&CAT1=0&CAT0=0&SHORTCUT=3647>].

NATO Press Release (2015), Statement by the NATO Defence Ministers on the Readiness Action Plan. 5.2.2015.
[http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_117222.htm].

Neretnieks, Karlis (2014). *Nato – för och emot*. Stockholm: Kung Krigsvetenskapsakademien.

Novotný, Antonín, (2012), *Smart Defence – A New Way Of Looking at The Capabilities of the Alliance*. Center for European and North Atlantic Affairs.

Nünlist, Christian & and Martin Zapfe (2014) *NATO After Wales: Dealing with Russia – Next steps*. CSS Analyses in Security Policy. No. 161, October 2014.

Ottawa Citizen, 3.9.2014. "Canada, Germany derail NATO bid to raise military spending targets".
[<http://ottawacitizen.com/news/national/canada-germany-derail-nato-bid-to-raise-military-spending-targets>].

Parlamentaarinen selvitysryhmä (2014). *Puolustuksen pitkän aikavälin haasteet*. Eduskunnan kanslian julkaisu 3/2014.

Puolustusministeriö (2004). *Mahdollisen sotilaallisen liittoutumisen vaikutukset Suomen puolustusjärjestelmän kehittämiseksi ja puolustushallinnolle*. Helsinki: Puolustusministeriö.

Puolustusministeriö (2010). *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*. Helsinki: Puolustusministeriö

Puolustusministeriö (2015). "Puolustusbudjetin osuus bruttokansantuotteesta".
[http://www.defmin.fi/tehtavat_ja_toiminta/puolustushallinnon_voimavarat/talous/puolustusbudjetin_osuus_bruttokansantuotteesta].

Raeder, Johan (2014). "Thinking of Future NATO Partnerships," In Daniel S. Hamilton, András Simonyi, and Debra L. Cagan (eds.), *Advancing U.S-Nordic-Baltic-Security Cooperation*. Washington DC: Johns Hopkins University. p.49-64.

Rasmussen, Anders Fogh (2011), "Building Security in an age of austerity". Speech at the Munich Security Conference, 4.2.2011. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_70400.htm].

Reisinger, Heidi & Aleksandr Golts (2014), *Russia's Hybrid Warfare. Waging War below the Radar of Traditional Collective Defence*. Research Paper No 105, November 2014. Rome: NATO Defense College.

Rühle, Michael (2014a). *NATO enlargement and Russia: myths and realities*. NATO Review Magazine. [<http://www.nato.int/docu/review/2014/Russia-Ukraine-Nato-crisis/Nato-enlargement-Russia/EN/index.htm>].

Rühle, Michael (2014b). *NATO enlargement and Russia: Die-Hard Myths and Real Dilemmas*. Rome: NATO Defence College.

Schnaubelt, Christopher (2011). "NATO's New Strategic Concept: Implications for Military Transformation and Capabilities", In Jens Ringsmose and Sten Rynning (eds.), *NATO's New Strategic Concept: A Comprehensive Assessment*. DIIS Report. 2011:01. pp. 143-154.

Shevardnadze, Eduard (2002). Statement by President of Georgia Eduard Shevardnadze at the EAPC Summit, NATO Prague Summit, 22.11.2002. [<http://www.nato.int/docu/speech/2002/s021122h.htm>].

Simon, Luis (2014). *Assessing NATO's Eastern European "Flank"*, In Parameters 44(3) Autumn 2014. Pp.68-79.

Stokes, Jacob, Smith, Julianne, Bensahel, Nora & David Barno (2014). *Charting the Course. Directions for the New NATO Secretary General*. Washington, DC: Center For a New American Security.

Straus, Ira Luis (2014). "The Myth that NATO Committed to Having No Permanent Troops in Eastern Europe". Atlantic-Community, 4.9.2014.

[<http://www.atlantic-community.org/-/the-myth-that-nato-committed-to-having-no-permanent-troops-in-eastern-europe>].

Strimbeanu, Victor (2014), *NATO Air Power Paradox*. Romanian Military Thinking, 3/2014, pp.143-153.

Suomen erityisedustusto Natossa, ”Suomi ja Nato”.

[<http://www.finlandnato.org/public/default.aspx?nodeid=31554&contentlan=1&culture=fi-FI>].

Taloussanomat, 3.2.2015. ”Eva: Naton kannatus Suomessa kasvussa”.

[<http://www.taloussanomat.fi/politiikka/2015/02/03/eva-naton-kannatus-suomessa-kasvussa/20151467/12>].

Taylor, Claire (2010). *NATO Summit 2010*. House of Commons, SN/IA/5788.

The Guardian, 24.5.2002. ”Bush and Putin´s joint declaration”

[<http://www.theguardian.com/world/2002/may/24/usa.russia>].

The Telegraph, 5.2.2015(a). ”Putin could attack Baltic states warns former NATO chief”.

[<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/11393707/Putin-could-attack-Baltic-states-warns-former-Nato-chief.html>].

The Telegraph, 6.2.2015(b). ”The grim truth about our defence budget”.

[<http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/defence/11394108/The-grim-truth-about-our-defence-budget.html>].

The Wall Street Journal, 4.12.2014. ”Russia´s Putin Accuses West of Provoking Ukraine Crisis”. [<http://www.wsj.com/articles/russias-putin-accuses-west-of-provoking-ukraine-crisis-1417689749>].

The White House, 3.5.2014. ”FACT SHEET: European Reassurance Initiative and Other U.S. Efforts in Support of NATO Allies and Partners”. Office of the Press Secretary.

The White House (2015). *The 2015 National Security Strategy*.

[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf].

Tigner, Brooks (2014), "Analysis: NATO's budget increase "aim".
11.9.2014, Jane's Defence Weekly.
[<http://www.janes.com/article/43029/analysis-nato-s-budget-increase-aim>].

Ulkoasiainministeriö (2013). *Naton ajankohtaiset aiheet*. Ulkoasiainministeriön muistio 22.4.2013.
[<http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=UTP+5/2012+1.+UM+23.04.2013&base=euykirj&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WORD>].

Ulkoasiainministeriö (2014a). *Suomen ja Ruotsin yhteispaperi Naton kumppanuuksien kehittämisestä*. 27.3.2014. Viite UTP 5 / 2012vp Jatkokirjelmä 3 UM 1.4.2014
[<http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=UTP+5/2012+3.+UM+01.04.2014&base=euykirj&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WORD>].

Ulkoasiainministeriö (2014b). *Kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät lainsäädännön muutostarpeet – työryhmän mietintö*. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.

Ulkoasiainministeriö (2015). *Turvallisuuspoliittista yhteistyötä koskeva katsaus*, Helsinki: Ulkoasiainministeriö.

Valtioneuvoston kanslia (1995). *Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 1995*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston kanslia (1997). *Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 1997*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston kanslia (2001). *Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2001*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston kanslia (2004). *Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston kanslia (2009). *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston kanslia (2012). *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Vukadinovic, Lidija & Monika Begovic (2014). *NATO Summit in Wales: From global megatrends to the new Euro-Atlanticism*. CIPR XX (71) – 2014. p11-41.

Washington Post, 22.3.1997. “Clinton, Yeltsin Agree on Arms Cuts and NATO”. [<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/summit/summit.htm>].

Weitz, Richard (2014). *NATO Capability Gaps and Asian Pivots*, *Diplomaatia*, No. 125/126. February 2014. [<http://www.diplomaatia.ee/en/article/nato-capability-gaps-and-asian-pivots/>].

Zakrzewska, Jadwiga (2014), *NATO After 2014*. NATO Parliamentary Assembly.