

# ARVIO SUOMEN MAHDOLLISEN NATO-JÄSENYYDEN VAIKUTUKSISTA



# SISÄLTÖ


|   |           |
|---|-----------|
| <b>Esipuhe</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>TIIVISTELMÄ</b> .....  | <b>5</b>  |
| <b>LUKU I. HISTORIAN PERINTÖ: EPÄTODENNÄKÖINEN SELVIYTYMISTARINA</b> .....  | <b>8</b>  |
| <b>LUKU II. MUUTTUVA STRATEGINEN YMPÄRISTÖ</b> .....                        | <b>12</b> |
| 1. Venäjä, dynaaminen ja tyytymätön valta .....                             | 13        |
| 2. Liittoutumattomuudesta kohti kollektiivisia turvallisuuskehyksiä .....   | 17        |
| <b>LUKU III. JÄSENYYDEN MERKITYS</b> .....                                  | <b>29</b> |
| 1. Naton perustehtävä.....  | 30        |
| 2. Täysjäsenyyden vaihtoehdot.....  | 36        |
| <b>LUKU IV. NATON TÄYSJÄSENYYDEN VAIKUTUKSET</b> .....                      | <b>39</b> |
| 1. Miten edetään nykytilanteesta jäsenyyteen .....                          | 39        |
| 2. Puolustus ja sotilaalliset seuraamukset Natolle .....                    | 40        |
| 3. Puolustus ja sotilaalliset seuraamukset Suomelle.....                    | 43        |
| 4. Suomi ja Nato: liittymisen strategiset ja poliittiset seuraamukset ..... | 48        |
| <b>YHTEENVETO</b> .....   | <b>61</b> |
| <b>ARVIOINTITYÖRYHMÄN JÄSENET</b> .....                                     | <b>62</b> |
| <b>LIITTEET</b> .....   | <b>64</b> |
| Suomen osallistuminen kansainvälisiin operaatioihin 1956-.....              | 64        |
| Alueen kartta .....   | 66        |

# ESIPUHE

Suomen Ulkoasiainministeriö tilasi tämän arvion Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksista Suomen valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon valmistelun yhteydessä. Tämä on ensimmäinen Suomen valtioneuvoston pyynnöstä tehty arvio asiasta sitten vuoden 2007. Kuluneen vuosikymmenen aikana on tapahtunut merkittäviä strategisia muutoksia niin globaalilla, Euroopan kuin paikallisellakin tasolla.

Tehtävänäme ei ollut ilmaista mielipidettä Nato-jäsenyyden puolesta tai sitä vastaan. Meitä ei myöskään pyydetty laatimaan puolesta-ja-vastaan-tyyppistä vertailua asiasta. Tehtävänäme oli laatia arvio mahdollisen jäsenyyden vaikutuksista mahdollisimman kliinisesti. Tämä ei tarkoita sitä, että kaikki jäsenyyden vaikutukset olisivat yhtä suoraviivaisia. Jotkut niistä, kuten Pohjois-Atlantin liiton jäsenyyteen olennaisesti kuuluvat sopimusvelvoitteet sekä Naton komentorakenteeseen kuulumisen välittömät vaikutukset, on suhteellisen helppo kuvata. Sellaisia vaikutuksia kuin Venäjän mahdolliset reaktiot Suomen Nato-jäsenyyteen tai Suomen jäsenyyden vaikutukset Ruotsissa käytävään vastaavaan keskusteluun on puolestaan kuvattava pakostakin hypoteettisemmalta pohjalta. Arviossa käytetty teksti heijastelee sitä, millaisella varmuudella arviot on tehty.

Olemme noudattaneet tiukkaa tulkintaa toimeksiantomme sisällöstä yhtä huomattavaa poikkeusta lukuun ottamatta. Työssämme kävi heti ilmeiseksi, että Suomen ja Ruotsin (tai päinvastoin) tekemät päätökset liittyä tai olla liittymättä Natoon, yhdessä tai erikseen, saattaisivat vaikuttaa Suomen turvallisuuteen ja puolustukseen hyvin eri tavoin. Niinpä olemme omasta aloitteestamme päättäneet ulottaa analyysimme hypoteesiin, jossa Ruotsi liittyisi Natoon, mutta Suomi ei, koska tämä muuttaisi alueellista strategista ja sotilaallista status quo -tilannetta Suomen kannalta.



---


Tämä selonteko ei kata mahdollisen Suomen Nato-jäsenyyden seurauksia Ahvenanmaalle, joka on Suomen autonominen osa. Ahvenanmaan *sui generis* -tyyppisen aseman turvaavien sopimusten ja jäsenyyteen kuuluvien sitoumusten välinen suhde vaatii lisätarkastelua. Tämä ei ollut meille annetun ajan puitteissa mahdollista.

Haluamme kiittää niitä ihmisiä, jotka ystävällisesti uhrasivat aikaansa meille useissa eri pääkaupungeissa. Heidän asiantuntevat analyysinsä ja käytännön ymmärryksensä olivat korvaamattomia työmme kannalta. Tässä työssä esitetyt näkemykset ovat kuitenkin puhtaasti omiamme. Erityiskiitos on paikallaan Suomen Ulkoasiainministeriölle, joka on tarjonnut meille kaikki tarvittavat välineet työmme tekemiseen pyrkimättä missään vaiheessa vaikuttamaan sen sisältöön.

*Mats Bergquist, François Heisbourg, René Nyberg, Teija Tiilikainen*

# TIIVISTELMÄ

- PERINTÖ.** Suomi on päässyt pitkälle 1900-luvun sekä kuuman että kylmän sodan ajoista. Suomi on oppinut hallitsemaan kansainvälisten suhteiden ja turvallisuuskysymysten monimutkaisuuksia tavalla, jossa yhdistyvät osoitettu puolustustahto ja vakaa suhde (*modus vivendi*) Venäjän kanssa. Kun kylmän sodan jälkeisen ajan suotuisa strateginen ympäristö väistyy kovemman ja vaikeammin ennustettavan järjestelmän tieltä, Suomen on jälkeen kerran sopeuduttava. Nyt tehty arvio mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksista on täyttänyt tarkoituksensa, jos se osataan edistää tätä sopeutumisprosessia.
- EUROOPPA.** Suomi on länsimaa, osa laajempaa, samanmielisten demokratioiden perhettä. Kylmän sodan jälkeinen aikakausi EU-jäsenyyksineen oli Suomelle kotiinpaluu. Eurooppalainen ulottuvuus on olennainen osa Suomen uutta identiteettiä. Sen myötä Suomi lakkasi pitämästä itseään liittoutumattomana maana, kun EU-sopimuksiinkin sisältyi lausekkeita sotilaallisen avun antamisesta. Suomi tarkisti lainsäädäntöään säilyttäen poliittisen linjansa olla liittymättä sotilasliittoihin. Eurooppalaisen yhdentymisen myötä Suomi jakaa EU-kumppaneidensa laajemman strategisen huolen sekä lisääntyvät haasteet mantereen itä- ja eteläpuolella. EU:lla ei kuitenkaan ole instituutioita ja sotilaallisia suorituskykyjä käsitellä yksin koko tätä strategisten huolten kirjoa. Suomi on edelleen syvästi tietoinen siitä, ettei sen omaan erityiseen strategiseen dilemmaan, joka johtuu arvaamattomasta naapurista ja vaatii jatkuvaa hallintaa, ole olemassa ratkaisua. Ei ole myöskään viisasta jättäytyä sen oletuksen varaan, että lähitulevaisuudessa syntyisi yhteinen eurooppalainen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, joka pystyisi tarjoamaan ratkaisuja tähän. Sama koskee soveltuvilta osin myös alueellista yhteistyötä, joka on ehdottoman välttämätöntä, mutta myös selvästi riittämätön tämänhetkisiin turvallisuushaasteisiin.
- LÄHENTYMINEN.** Suomi toimii yhteistyössä kaikkien omalta osalta osataan Euroopan turvallisuutta edistävien kumppanien ja organisaatioiden kanssa. Näihin kuuluvat etenkin Etyj, pohjoismainen yhteistyö, EU sekä Nato. Suomi, kuten myös Ruotsi, on saavuttanut tasanne vaiheen suhteessaan Pohjois-Atlantin liittoon olematta jäsen. Tämän sotilaallisen



---

ja diplomaattisen tason lähentymisen kautta Suomella on huomattavan korkea yhteistoimintakyky Naton kanssa. Jos Suomi päättäisi liittyä Natoon, ratkaisemattomia käytännön tason ongelmia olisi varsin vähän. Syynä tähän ovat sekä Suomen demokraattiset saavutukset että yleinen näkemys Suomesta maana, joka suhtautuu sotilaallisiin kysymyksiin vakavasti kuten sen alueellinen puolustusjärjestelmä osoittaa. Suomen *Bündnisfähigkeit* eli sen käytännön valmius liittyä Naton täysjäseneksi on vastaavasti korkea. Naton näkökulmasta Suomen liittyminen olisi teknisesti suoraviivainen prosessi ja sillä olisi – hyvin todennäköisesti – muiden jäsenvaltioiden hyväksyntä.

- 4. YHTEENKUULUVUUS.** Suomi ja Ruotsi muodostavat yhteisen strategisen kokonaisuuden ja niillä on painavat syyt tehdä samat perusvalinnat tulevan turvallisuuden ja puolustuksen suhteen, tapahtuipa se nykyisen Nato-lähentymiseen perustuvan politiikan pohjalta ilman jäsenyyttä tai liittymällä Pohjois-Atlantin liittoon. Läntisinä ja eurooppalaisina demokratioina ne jakavat yhteisen pohjoismaisen ja Itämeren alueen, jossa ne kohtaavat samat strategiset haasteet ja epävarmuudet. Tämä strateginen todellisuus koskee erityisesti Baltian maiden turvallisuutta. Koko itsenäisen Suomen historian ajan, kumman tahansa strategisilla päätöksillä on ollut välittömiä ja ratkaisevia seurauksia toiselle. Yhdessä toimien Suomella ja Ruotsilla voi olla enemmän vaikutusvaltaa Naton sisällä tai sen ulkopuolella, kuten silloin, kun maat päättivät yhdessä liittyä Euroopan unioniin yli 20 vuotta sitten. Jos taas Suomi ja Ruotsi tekisivät toisistaan poikkeavat valinnat, aiheuttaisi se vaikeuksia. Jos Ruotsi liittyisi yksin Natoon, Suomi jäisi nykyiseen verrattuna suojattommaksi ja haavoittuvammaksi. Tämä loisi myös Tukholmalle vakavan haasteen: ”Suomen kysymyksen”. Tämä olisi paluuta aikaan, joka haihtui sen jälkeen kun Suomi kykeni kylmän sodan aikana vakauttamaan suhteensa Neuvostoliittoon ja siirtymään osaksi läntisiä rakenteita. Jos taas Suomi liittyisi Natoon ja Ruotsi jäisi ulkopuolelle, syntyisi strategisesti hankala tilanne, joka jättäisi Suomen strategiseen etuvartioasemaan ilman suoraa maayhteyttä Natoon.
- 5. VENÄJÄ.** EU:n jäsenenä ja läntisenä demokratiana Suomi jakaa kumppanimaidensa laajan kirjon strategisia huolenaiheita, jotka vaativat vastuun jakamista sekä yhteisiä toimia. Maantieteellisen sijainnin vuoksi erityisen tärkeässä asemassa on Venäjä, jonka kanssa Suomella on yhteinen 1 340 kilometrin raja. Tyytymättömänä valtana Venäjä on tehnyt arvaamattomuudesta strategisen ja taktisen hyveen, jota tukee vaikutta-

va poliittinen ja sotilaallinen ketteryys. Venäjä suhtautuu revisionistisesti eurooppalaisen järjestyksen normeihin ja periaatteisiin. Se pitää Pohjois-Atlantin liittoa vastustajanaan ja kaikkea Naton laajenemista uhkana kansalliselle turvallisuudelleen. Näin ollen Venäjä pyrkii estämään Suomen tai Ruotsin aikeet liittyä Natoon. Venäjä ei suhtaudu Suomeen samalla tavoin kuin Ukrainaan tai Georgiaan. Aiempien laajentumiskierrosten valossa Venäjän poliittiset ja taloudelliset reaktiot olisivat voimakkaita, jopa tylyjä, etenkin siirtymävaiheessa. Vaikkei se turvautuisi varsinaiseen voimankäyttöön, on vaikea ennustaa millaisiin erityisiin vastatoimiin Venäjä ryhtyisi.

6. **PÄÄTÖKSENTEKO.** Suomen liittyminen Natoon – mikäli maa päätyisi tähän – on monimutkainen diplomaattinen ja poliittinen prosessi eikä vähiten siksi, että liittyminen tapahtuisi todennäköisesti kireämmässä kansainvälisessä ilmapiirissä kuin aiemmat laajentumiset. Ulkoisesti olisi olemassa hyvät perusteet lyhentää siirtymävaihetta jäsenyyshakemuksen jättämisen ja Natoon pääsyn välillä, sillä tänä aikana Venäjän vastatoimet olisivat vihamielisimmillään. Vaikka Naton jäsenet pystyisivätkin sopimaan nopeutetusta jäsenyysprosessista (*fast-track*), se törmäisi kuitenkin todennäköiseen haasteeseen hallita kahta yhtäaikaista jäsenyysprosessia Suomessa ja Ruotsissa. Näihin prosesseihin voi kuulua lopputulokseltaan epävarmoja kansanäänestyksiä, jotka voisivat johtaa eri päätöksiin ja niistä aiheutuviin seurauksiin. Mahdollinen nopeutettu menettely ei saa häiritä asianmukaista demokraattista prosessia, jollaista näin painava päätös edellyttää. Syvällisellä ja mahdollisesti pitkällä julkisella keskustelulla on oma erityisarvonsa, joka ei saa hukkaa lyhytnäköisen ja pinnallisen keskustelun kuohuihin.

Emme voi kuin korostaa miten perustavanlaatuinen tällainen päätös olisi. Se merkitsisi poliittista suunnanmuutosta (*sea change*), joka on nähtävä pitkäaikaisena sitoumuksena. Suomen kaltaisen pienen maan on syytä olla huolellinen harkitessaan suurstrategiaansa liittyviä valintoja.

# LUKU I.

## HISTORIAN PERINTÖ: EPÄTODENNÄKÖINEN SELVIITYMISTARINA

Kunakin maan strategisia valintoja ohjaavat paitsi maantiede ja maan geopoliittinen ympäristö, myös sen historialliset kokemukset. Se, mikä on aiemmin toiminut tai epäonnistunut kollektiivisen turvallisuuden ja puolustuksen suhteen, tai sen puutteesta johtuen, vaikuttaa tulevaisuuden vaihtoehtoihin. Tämä pätee myös Suomeen, vaikka sen kokemukset ovat monin tavoin poikkeuksellisia.

Kun puna-armeijan strateginen hyökkäys ei onnistunut murtamaan Suomen puolustusta kesä-heinäkuussa 1944, Stalin päätyi poliittiseen ratkaisuun pakottaakseen Suomen irtautumaan sodasta. Syyskuussa 1944 solmittu aselepo vaati Suomea kotiuttamaan nopeaan tahtiin 550 000 miehen sekä 200 000 naisen armeijan maassa, jonka asukasluku tuolloin oli alle neljä miljoonaa. Suomea vaadittiin myös avaamaan lentokenttensä ja laivastoasemansa liittoutuneiden joukoille (mikä tarkoitti yksinomaan Neuvostoliittoa) ja ajamaan 200 000 miehen suuruiset saksalaiset joukot Pohjois-Suomesta. Suomi oli heikoimmillaan ja haavoittuvimmillaan silloin, kun maassa oli Liittoutuneiden (ensisijaisesti neuvostoliittolainen) valvontakomissio, ja vain 30 kilometrin päässä Helsingistä sijaitseva Porkkalan laivastotukikohta oli vuokrattuna Neuvostoliitolle. Stalinin huomion ollessa keskitynyt voiton varmistamiseen ja Berliiniin valtaamiseen, uuden hyökkäyksen käynnistäminen ja Suomen miehittämisen vaihtoehtoa ei enää ollut.


Pariisin rauhansopimuksen ratifiointi syyskuussa 1947 merkitsi käännekohtaa ja valvontakomission poistumista. Suomelle pakotettu YYA-sopimus eli sopimus ystävydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta huhtikuussa 1948 määritteli Suomen ja Neuvostoliiton suhteen vuosikymmeniksi eteenpäin. Suomi ei koskaan pitänyt sopimusta sotilassopimuksena. Se ei edellyttänyt pysyviä ulkopoliittisia konsultaatioita ja siihen sisältyvä Suomen sotilaallinen velvoite yhteistyöstä Neuvostoliiton rajattiin koskemaan vain ”Suomen alueen kautta Saksan tai muun sen kanssa liitossa ole-



van valtion taholta” tapahtuvaa hyökkäystä vastaan. Porkkalan tukikohdan palautuksen ehtona YYA-sopimusta jatkettiin vuonna 1955 ja myöhemmin vielä useaan otteeseen. Vasta kun Suomi hyväksyttiin Yhdistyneiden kansakuntien jäseneksi joulukuussa 1955 ja Neuvostoliiton sotilastukikohta oli tyhjennetty tammikuussa 1956, Suomi saattoi ryhtyä harjoittamaan puolueettomuuspolitiikkaa. YYA-sopimuksen johdannossa mainitaan ”Suomen pyrkimys pysyä suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella”. Moskova ei koskaan täysin hyväksynyt Suomen puolueettomuutta ja piti YYA-sopimusta maiden kahdenvälisen suhteiden perustana.

Maaliskuun 1945 aikaistetuilla eduskuntavaaleilla – kun Liittoutuneet vielä olivat liittoutuneita ja tukivat yksimielisesti vapaita vaaleja – Suomi turvasi poliittiset instituutionsa ja asemansa parlamentaarisenä demokratiana. Uudelleenjärjestetty Suojelupoliisi (1949) keskittyi menestyksellisesti vastavakoiluun. Viimeinen sotakorvausjuna ylitti rajan syyskuussa 1952, kuukausi Helsingin kesäolympialaisten päättymisen jälkeen. Rikkomattoman sotilasperinteen ja yleisen asevelvollisuuden avulla Suomen puolustusvoimat saattoivat jatkaa alueelliseen puolustukseen keskittyvien reserviläisjoukkojen kouluttamista. Osallistuminen YK:n rauhanturvaoperaatioihin vuodesta 1956 lähtien toi puolustusvoimille uusia sotilaskontakteja ja -kokemusta. Provokaatioiden estämiseksi Suomi perusti 3-5 kilometrin levyisen rajavyöhykkeen. Rajavartiolaitos säilyi rauhan aikana Sisäministeriön alaisena sotilasorganisaationa. Asevoimien ensimmäiset suuremmat hankinnat Neuvostoliitosta, Ruotsista ja Ison-Britanniasta pakottivat Suomen määrittelemään peruskäytännensä. Suomen maaperällä ei sallittu koulutuksen myyneen valtion sotilaskouluttajia. Sen sijaan suomalaisia upseereita lähetettiin koulutettaviksi ulkomaille. 1950-luvun lopulta lähtien suomalaisia upseereita on opiskellut sotilasakatemioissa Ranskassa, Britanniassa, Ruotsissa ja sittemmin myös Yhdysvalloissa (1967) ja Neuvostoliitossa (1971). Tulkitsemalla sopimusehtoja diplomatian keinoin Suomen puolustusvoimat pystyivät toimimaan Pariisin rauhansopimuksen asettamien sotilaallisten rajoitusten puitteissa.

Suomen aseman vakiinnuttaminen Stalinin seuraajien kanssa vaati osaavaa diplomatiaa. Suomen ylivertainen sosiaalinen ja taloudellinen järjestelmä oli tässä ratkaisevassa asemassa. Vaikka Suomi joutuikin tasapainoilemaan poliittisesti ahtaassa raossa, sen markkinatalous pystyi kääntämään säädellyyn kahdenvälisen kaupan Neuvostoliiton kanssa edukseen. Liittyminen Euroopan vapaakauppajärjestöön liittäjäjäsenenä vuonna 1961 ja EEC-vapaakauppasopimuksen solmiminen vuonna 1972 olivat virstanpylväitä, jotka vahvistivat Suomen aseman länsimaana ja läntisenä yhteiskuntana. Säännel-




---

ty kahdenvälinen kauppa, joka vaati Neuvostoliiton viennin lisensointia, tarjosi myös epäsuoran keinon noudattaa CoCom (*Coordinating Committee for Multilateral Export Controls*) -järjestelyn vientirajoituksia, mikä puolestaan oli ehtona länsimaisen teknologian ja asejärjestelmien hankkimiselle Suomen puolustusvoimille.

Puolustusvoimien kehittäminen oli pitkä ja hidas matalan profiilin prosessi, jonka yhteydessä vältettiin käyttämästä ilmausta ”aseellinen puolueettomuus”. Ensimmäiset suihkuhävittäjät, Folland Gnatit, hankittiin Britanniasta vuonna 1958, ja ne korvattiin myöhemmin neuvostoliittolaisilla MiG-hävittäjillä ja ruotsalaisilla Drakeneilla. Vasta Suomen puolustuksen painopisteen siirryttyä kohti pohjoista 1960-luvun puolivälin jälkeen Suomen puolustusryhmitys saavutti vakauttavan alueellisen roolin Pohjois-Euroopassa, ja näin alueellinen puolustus ulotettiin koko maahan. Pohjoista kohti siirryttäessä noudatettiin myös tietoista politiikkaa, ettei Suomen Lappiin rakennettu itä-länsi -suuntaisia teitä.

Toisin kuin Ruotsi, jolla oli Yhdysvaltain antamat salaiset turvatakuut, Suomi noudatti varovaista politiikkaa lännen suhteen. Huolimatta tiiviistä diplomaattisuhteista johtaviin Nato-maihin, Suomi loi viralliset suhteet Natoon vasta kylmän sodan päätyttyä. Samanlaista linjaa noudatettiin myös sotilasyhteistyössä Ruotsin kanssa. Vaikka Suomen ja Ruotsin välillä harjoitettiin sotilasdiplomatiata aina ylimmän komentajatasen vierailuja ja henkilökohtaisia suhteita myöten, tiivis sotilasyhteistyö Suomen ja Ruotsin välillä on kuitenkin varsin uusi ilmiö. Jo pelkästään sillä, että Ruotsi oli sodanjälkeisen Suomen naapurimaa, kauppakumppani ja sosiaalinen malli, oli valtava merkitys.

Julistamalla yksipuolisesti Pariisin rauhansopimuksen sotilasartiklat pätemättömiksi syyskuussa 1990 Suomen hallitus poisti viimeisetkin suveriniteettirajoitukset. Vaikka rauhansopimuksen pykälät eivät estäneet Suomea kehittämästä omia puolustusvoimiaan, sen rajoitukset olivat kuitenkin rasite ja muistutus olemassa olevasta valvontaoikeudesta (*droit de regard*). YYA-sopimuksen kumoaminen vuonna 1992 poisti stigman, joka oli luonut pitkän varjon Suomen ylle ja rajoittanut sen toimintavapautta. Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995 merkitsi puolueettomuuskauden loppua ja siirtymistä sotilaalliseen liittoutumattomuuspolitiikkaan. Liittoutumattomuus-termi puolestaan jäi pois käytöstä vuonna 2007 ja se kirjattiin muotoon ”sotilasliittoon kuulumaton maa”.



---

Baltian maiden uudelleen itsenäistyminen vuonna 1990 muutti perusteellisesti Itämeren ympäristön geopoliittista tilannetta. Suomenlahden etelärannikon ja Itämeren itärannikon valvonta palasi Baltian maille.

2000-luvun alussa Suomi ja Ruotsi tekivät hyvin erilaiset arviot alueen riskeistä ja sotilaallisista uhista, mikä johti täysin erilaisiin puolustuspoliittisiin linjauksiin. Suomi, joka on perinteisesti lähettänyt joukkoja YK:n rauhan- turvaoperaatioihin vuodesta 1956 lähtien (UNEF-operaatio Siinailla), lisäsi osallistumistaan Naton ja EU:n operaatioihin, joissa reserviläisjoukot saavat lisäkoulutusta ja jopa taistelukokemusta. Toisin kuin Ruotsi, joka painotti ulkomaille lähetettävän suorituskyvyn kehittämistä hyläten alueellisen puolustuksen ja lakkauttamalla asevelvollisuuden vuodesta 2009 lähtien, Suomi ei luopunut alueellisesta puolustuksestaan eikä harkinnut asevelvollisuuden hylkäämistä. Se ei myöskään muuttanut Rajavartiolaitostaan poliisivoimiksi.



## LUKU II. MUUTTUVA STRATEGINEN YMPÄRISTÖ

Sen jälkeen, kun edellinen arvio Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksista laadittiin lähes kymmenen vuotta sitten, strateginen ympäristömme on muuttunut radikaalisti. Vuodesta 1990 alkaneen kylmän sodan jälkeisen aikakauden tilalle on syntynyt moninapainen järjestelmä, jolla ei vielä ole nimeä, mutta jonka tärkeimmät piirteet voi tiivistää seuraavasti:

- Siirtyminen pois järjestelmästä, jossa Yhdysvallat oli ainoa supervaltia – joidenkin mukaan jopa ’hypervalta’ – ja jossa länsimaat yleensä pitkälti asettivat kansainväliset käytännesäännöt.
- Kiinan nousu mahdolliseksi tasaveroiseksi kilpailijaksi Yhdysvalloille sekä Itä-Aasian kohoaminen maailmantalouden dynaamisimmaksi keskuksiksi, kun taas Euroopan unioni on menestynyt tällä alueella huonosti.
- Uudet pyrkimykset asettaa kansainvälisiä sääntöjä länsimaisen yhteisön ulkopuolelta, erityisesti BRICS-maiden taholta, sekä Venäjän tapauksessa muuttaa kylmän sodan jälkeisen järjestyksen sääntöpohjaa Euroopassa.
- Pääasiassa läntisten, mutta myös muiden sotilasmahtien rajalliset kyvyt saavuttaa ratkaisevia ja haluttuja tuloksia laajemmassa Lähi-idässä, joka on syvän, jatkuvan ja usein väkivaltaisen muutoksen kourissa.

Nämä laajamittaiset muutokset asettavat uusia rajoituksia Amerikan strategiselle vaikutukselle erityisesti Euroopassa ja ovat synnyttäneet uusia haasteita Euroopan unionille. Tällä strategisen ympäristön vaikeutumisella on erityisiä seuraamuksia Suomelle ja sen turvallisuus- ja puolustuspoliittisille valinnoille.


## 1. Venäjä, dynaaminen ja tyytymätön valta

Venäjä ei ole Neuvostoliitto, vaikkakin vanhat tavat katoavat hitaasti. Venäjän vuoden 1998 talouskriisiä seurasi ilmiömäinen kasvu ja talouden yllättävän nopea toipuminen, jota öljyn hinnan nopea nousu vauhditti. Norjan esimerkin mukaisesti Venäjä ohjasi energiasektorin odottamattomat tulot (*windfall*) valtiollisiin sijoitusrahastoihin. Optimismi ja uudistushenkisyys lopahtivat Venäjän suurimman öljy-yhtiön Jukosin pakkohuutokauppaan vuonna 2003. Se oli osoitus lainkäytön mielivaltaisuudesta ja omistusoikeuden suojan puuttumisesta maassa, joka ei ole oikeusvaltio. Tilannetta seurannut poliittisen järjestelmän ja median kontrollin tiukentaminen johtivat perustavanlaatuisiin muutoksiin yhteiskunnassa, joka oli kokenut ennennäkemättömän yksilön- ja poliittisten vapauksien kauden Neuvostoliiton romahduksen jälkeen. Venäjän poliittiset instituutiot ovat edelleen heikkoja ja, toisin kuin Kiinalla tai Neuvostoliitolla aikanaan, sillä ei ole vallanperimysjärjestelmää tai menettelytapaa maan johdon uudistamiseksi.

Modernisaatiota sekä talouden ja sosiaalisen järjestelmän rakenneuudistusten toteuttamista lykättiin tai laiminlyötiin. Kun ennennäkemättömä kasvua oli jatkunut kymmenisen vuotta ja elintaso oli noussut historiallisen korkealle, Venäjä kohtasi vuonna 2008 alkaneen talouskriisiin valmistautumattomana. Kertyneiden vararahastojensa avulla Venäjä pelasti yrityksiä ja pankkeja ja tilannetta seurannut öljyn hinnan nousu vakautti talouden hetkeksi. Taaskaan ei ryhdytty minkäänlaisiin uudistuksiin. Öljyn hinnan romahdettua vuonna 2014 Venäjä ei voinut enää turvautua samaan pelastustaktiikkaan kuin 2008–09 vaarantamatta vararahastojaan. Maan hallitus on neuvoton talouden jatkuvan heikkenemisen edessä. Ruplan arvon vakauttaminen ja vararahastojen turvaaminen eivät riitä ilman kasvua ja investointeja. Tämä johtaa vääjäämättä budjettirajoituksiin, joilla on kipeitä sosiaalisia seurauksia ja jotka vaikuttavat viime kädessä myös sotilasmäärärahoihin.

Neuvostoliiton romahduksen seurauksena Moskovan suoraan hallitsema alue kutistui Pietari Suuren aikaa edeltävälle tasolle. Slaavilaisista ja ortodoksisista alueista aina Pohjois-Kazakstanista Valko-Venäjälle ja Ukrainaan tuli osa itsenäisiä valtioita.

Kumppanuus länsimaiden kanssa heikkeni asteittain, kunnes välit Ukrainan sodan myötä huononivat jyrkästi. Kun Yhdysvallat vuonna 2001 irtautui ABM-sopimuksesta, Venäjä heräsi tarpeeseen suojella toisen iskun kykyään, johon sen asema toisena ydinasesupervaltana perustuu. Georgian



---

sota vuonna 2008 osoitti Venäjän valmiuden ryhtyä sotiin omien rajojen ulkopuolella. Mutta Venäjän asevoimien kehno suoriutuminen Georgian sodassa osoitti, ettei Venäjän asevoimilla ollut Moskovan ulko- ja turvallisuuspolitiikan tukemiseen tarvittavaa sotilaallista suorituskykyä. Tilannetta seuranneet reformit uudistivat Venäjän asevoimat, kuten vuonna 2014 alkanut Ukrainan sota sekä kyky ilmavoimien laajamittaiseen käyttöön Syyriassa vuoden 2015 loppupuolelle osoittivat.

Ukrainan sota ja erityisesti Krimin liittäminen Venäjään on rikkomus, jollaista ei ole nähty Euroopassa sitten toisen maailmansodan päättymisen. Sekä EU että Yhdysvallat tuomitsivat poliittisena revisionismina vuoden 1975 Helsingin päätösasiakirjan perusperiaatteen loukkaamisen, jonka mukaisesti valtioiden välisiä rajoja voi muuttaa ainoastaan neuvottelemalla. Länsi tiivisti rivinsä ja asetti pakotteita Venäjälle. Venäjä oli lukenut väärin Ukrainassa vallitsevat mielialat ja aliarvioinut Euroopan unionin (eikä vähiten Saksan) ja Yhdysvaltojen reaktiot. Kääntyessään suurimman yksittäisen kauppakumppaninsa Kiinan puoleen Venäjä arvioi väärin myös Pekingin pragmatismia. Kiinan talous on syvästi sidoksissa amerikkalaiseen pankkijärjestelmään eikä pysty kiertämään Washingtonin asettamia taloudellisia pakotteita. Öljyn hinnan romahdus yhdessä taloudellisten pakotteiden kanssa on heikentänyt merkittävästi Venäjän taloutta ja lisännyt sen eristyneisyyttä. Ryhmittämällä ilmavoimia ja erikoisjoukkoja Syyriaan Venäjä on palannut Lähi-idän näyttämölle yhtenä avaintoimijoista. Se on myös onnistunut osittain murtamaan eristystään käymällä suorita neuvotteluja Yhdysvaltain kanssa.

Ukrainan sodan suorana poliittisena ja sotilaallisena seurauksena Venäjä lisäsi sotaharjoituksiaan ja aloitti lentotoiminnan tasolla, jollaista ei ole nähty sitten kylmän sodan. Yllätysharjoitukset ja aggressiiviset lento-operaatiot sekä epäillyt sukellusveneiden tunkeutumiset Ruotsin aluevesille yhdessä ennenkuulumattoman vihamielisten ydinasepuheiden kanssa säikäyttivät länsimaat ja erityisesti Venäjän naapurimaat. Vaikka Venäjän viimeksi joulukuussa 2015 päivittämä ydinasedoktriini ei ole perusteiltaan muuttunut vuoden 1993 muotoillusta, korkean tason provokatiiviset lausunnot ydinaseista ja niiden avoin sisällyttäminen suuriin sotaharjoituksiin ja lento-operaatioihin ovat saaneet läntisen yleisön huolestumaan. Venäjän toimintakapasiteetti sekä sen kyky tehdä nopeita päätöksiä ovat entisestään lisänneet huolia. Tämä on monimerkityksellisyys politiikkaa, joka jopa ylpeilee sillä, että sen päätöksentekoprosessi on mahdollisimman läpinäkymätön ja arvaamaton. Kyky tehdä nopeita strategisia päätöksiä sekä toteuttaa niitä erittäin nopeasti ja ketterästi niin sotilaallis-


ti kuin poliittisestikin erottaa Venäjän sekä tsaarinaikaisesta imperiumista että Neuvostoliitosta.

Naton strateginen haaste on kyky vahvistaa Baltian maiden puolustusta. Venäjän vahva ilmapuolustus sen keskeisillä toiminta-alueilla kuten Kaliningradissa (ja myös Krimillä) on luonut tilanteen, jota leimaa Venäjän taistelualueen eristämiskyky (*Anti-Access/Area Denial, A2/AD*) Baltian alueella (sekä Mustalla merellä). Se pakottaa Naton harkitsemaan raskaan kaluston ennakkovarastointia Baltian maihin ja lisää tarvetta entistä pysyvämpien taisteluosastojen sijoittamiseen niihin. Nato painottaa myös kykyään toimittaa täydennyksiä Baltian maihin joko kapean (112 km leveän) Kaliningradin ja Valko-Venäjän välisen Suwalkin käytävän kautta tai kiertämällä Kaliningrad, mahdollisesti Ruotsin ja Suomen kautta.

Venäjän keskeisiin uhkakuviin maan luoteisosissa kuuluvat pääsyn turvaaminen Pietariin eli ”pohjoiseen pääkaupunkiin” ja sen puolustaminen sekä maan pyrkimys suojella kaikin keinoin ydinpelotettaan ja pohjoista laivastoaan Murmanskin rannikolla, mukaan lukien Arkangelin telakat ja Plesetskin ohjuskeskus. Maan ilmapuolustus keskittyy pohjoisnavan yli tulevia uhkia vastaan. Venäjän kyky estää merialueen käyttö yltyä kauas etelään Norjanmerellä. Maahyökkäyksen estäminen on uuden Arktisen prikaatin tehtävä, joka parhaillaan perustetaan Alakurttiin, Murmanskin eteläpuolelle, lähelle Suomen rajaa.

Venäjä on korvannut strategisen puskurivyöhykkeen, jonka se menetti Baltian maiden liityttyä Natoon, kehittämällä vahvan taistelualueen eristämiskyvyn (A2/AD) Kaliningradin ympärille. Asevoimien uusi ketteryys puolestaan korvaa vähennyksiä joukkorakenteessa yhdessä ydinaseiden roolin korostamisen kanssa.

Ydinaseiden paluu eurooppalaiselle sota-äyttämölle pääsi yllättämään länsimaat. Ydinaseiden heristäminen poliittisten ja strategisten päämäärien edistämiseksi tai jopa niiden käyttämisen uhkaaminen oli täydellinen shokki maailmalle, jossa ydinaseiden leviämisen estäminen oli korvannut ydinaseriisunnan. Venäjä on järjestelmällisesti uudistanut strategista ydinasearsenaaliaan, kuten myös Yhdysvallat. Sama pätee myös Britannian ja Ranskan ydinasepelotteisiin. Sen sijaan muu Eurooppa, eritoten Saksa, mutta myös Suomi ja Ruotsi olivat käytännössä unohtaneet ydinstrategian ja sen koukerot. Venäjän panostus ydinasepelotteeseensa on sen ainoa peruste supervalta-asemalleen. Ydinaseet ovat aseita, ja Yhdysvaltain ja Naton muistuttaminen Venäjän ydinpo-



---

tentiaalista on osa pelotetta, jota Venäjä käyttää Ukrainan sodassa. Liittämällä Krimin itseensä Venäjä teki selväksi, että mikä tahansa Venäjän välittömään hallintaan siirtyvä alue on Venäjän ydinsateenvarjon alla. Venäjä korostaa erityisesti lyhyen kantaman ydinaseiden merkitystä sekä konventionaalista epätasapainoa korjaavana taisteluaseistuksena että keinona luoda psykologista ja poliittista painetta, kuten useissa Läntisen sotilaspiirin sotaharjoituksissa on nähty, joskus yhdessä Valko-Venäjän kanssa.

Viron, Latvian ja Liettuan tulevaisuus on Suomen ja Ruotsin kannalta ratkaisevan tärkeä asia. Uudelleen itsenäistymisen jälkeen Baltian maiden taloudelliset ja kansalaisyhteiskuntien väliset kontaktit yli Suomenlahden ja Itämeren ovat kuluneiden 25 vapauden vuoden aikana lisääntyneet ennennäkemättömällä tavalla. Lisäksi maat ovat sittemmin liittyneet sekä Euroopan unioniin että Natoon. Liittyminen euroalueeseen on todistus Baltian maiden taloudellisesta kypsyydestä. Suomen ja Ruotsin kannalta on strategisesti tärkeää, että Suomenlahden etelärannikko ja Itämeren itärannikko säilyvät vapaina.

Ukrainan sota ja Venäjän aggressiivinen asemoituminen ovat huolestuttaneet Baltian maita. Syväälle käyvä epävarmuus on herättänyt keskustelua myös Suomessa ja Ruotsissa. Nato-jäsenyydestä ei ole puhuttu kummasakaan maassa vastaavalla vakavuudella sitten kylmän sodan päättymisen. Todennäköisyys, että Venäjä testaisi Naton peruskirjan viidennen artiklan pitävyyttä Baltian maissa, on pieni, sillä se käynnistäisi liittokunnan vastareaktion. Vaikka Venäjällä onkin todistetusti kykyä hyödyntää sotilaallista voimaansa ja erikoisjoukkojensa taitoja sekä projisoida voimaa, Venäjän voimavarat on venytetty laajalle. Taistelujoukkojen määrä on edelleen rajallinen. Venäjän strateginen ja sotilaallinen ketteryys kuitenkin maksimoi kyseisen voimien käyttömahdollisuudet. Tämän seurauksena Nato on ryhtynyt tiettyihin toimiin rauhoittaakseen kaikkein suojattomimpia jäsenmaitaan ja asettaakseen Venäjän dynaamiselle toiminnalle rajat. Tämä edellyttää vastaavasti myös Venäjän naapurimailta korkeampaa sotilaallista valmiutta. Baltian maiden strategisen syvyyden puutteen vuoksi sekä Kaliningradin taistelun alueen eristämiskyvystä (A2AD) johtuen vahvistusten oikea-aikainen perille saanti tarkoittaa sitä, että Baltian maiden joutuessa hyökkäyksen kohteeksi Naton voisi olla pakotettu turvautumaan ydinaseilla uhkaamiseen. Vastavatilanne kuvasi pitkälti myös Länsi-Berliinin puolustusta kylmän sodan aikana. Tällainen tilanne on jo itsessään vaarallinen.

Venäjä on myös rakentanut kyvyn yhdistää epämääräisiä tai hybridisodankäynnin operaatioita sotilaallisten keinojen käyttöön. Näin ollen Baltian maiden tur-




vallisuuden vahvistaminen riittävin sotilaallisin keinoin on sekä Suomen että Ruotsin etujen mukaista. Venäjän muuttuneesta asemaoitumisesta ja sotilaallisesta toiminnasta johtuen Ruotsi on rakentamassa uudelleen alueellista puolustustaan. Suomen puolustus nojaa edelleen Suomen alueen käytön estämiseen. Ennennäkemätön pyrkimys syventää Suomen ja Ruotsin välistä puolustusyhteistyötä on toinen seuraus sotilasympäristön muutoksesta.

Venäjällä on 14 rajanaapuria ja sillä on maailman pisin maaraja. Venäjän Suomen ja Norjan vastainen raja on aina ollut näistä vakain ja parhaiden hoidettu. Suomen ja Neuvostoliiton/Venäjän välinen raja on toiminut moitteettomasti aina 1950-luvun lopulta asti ja sen ylittää huomattava määrä ihmisiä. Norjan ja Suomen suureksi hämmästykseksi Venäjä salli yllättäen syksyllä 2015 kolmansien maiden kansalaisten ylittää rajan ilman asianmukaisia viisumeita, ensin Norjaan ja joulukuusta 2015 alkaen myös Suomeen kahden pohjoisen raja-aseman kautta. Tämä kyseenalaisti pitkäaikaisen ja vakiintuneen rajajärjestelmän toiminnan ja kärjisti pakolaisongelmaa. Äkilliset rajajärjestelmän muutokset näyttävät olevan jälleen yksi hybridi vaikuttamisen keino välittää viestiä. Rajanylitykset loppuivat helmikuun lopussa 2016 yhtä äkillisesti kuin olivat alkaneetkin. Väliaikaisratkaisuna Venäjä ja Suomi pääsivät 22.3.2016 kahdenväliseen sopimukseen rajoittaa kahden pohjoisen raja-aseman käyttö vain Suomen sekä Venäjän/Valko-Venäjän kansalaisille.

## 2. Liittoutumattomuudesta kohti kollektiivisia turvallisuuskehyksiä

Kylmän sodan päättyminen vahvisti uskoa yhteistyövaraisiin turvallisuusjärjestelmiin. Vuonna 1994 Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi (*Etyk, Conference on Security and Cooperation in Europe*) muutettiin Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestöksi (*Etyj, Organisation of Security and Cooperation in Europe*), jolla on yhteinen Pariisin peruskirjan (1990) vahvistama arvopohja. Järjestöä varten perustetut pysyvät instituutiot, kuten Demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*) sekä Etyjin vähemmistövaltuutettu (*OSCE High Commissioner on National Minorities*), ilmentävät sen kokonaisvaltaista turvallisuuskäsitystä. Niille oli tarkoitus antaa jonkin verran itsenäistä liikkumavaraa tässä muuten tiukasti konsensukseen sidotussa järjestelmässä. Etyjin oletettiin tekevän Euroopan turvallisuudesta yhteinen asia estämällä konflikteja ja luomalla pysyvää vuoropuhelua yhteisen edun mukaisista asioista.



---

Sen yhteisen arvopohjan tavoitteena oli vahvistaa demokratian ja ihmisoi-  
keuksien kunnioitusta entisissä neuvostotasavalloissa.

Visio yhteistyövaraisesta turvallisuudesta hiipui kuitenkin sitä mukaa kun Venäjän itsevarmuus ja voimapolitiikka vahvistuivat. Venäjä haastaa nykyään kylmän sodan jälkeisen kansainvälisen järjestyksen oikeutuksen. Se katsoo järjestelmän hallintarakenteiden (mukaan lukien Etyj ja Euroopan neuvosto) olevan läntisen hegemonian ilmentymiä. Venäjän ajama kansainvälisen järjestyksen malli – jota esimerkiksi silloisen presidentti Dmitri Medvedevin vuonna 2008 tekemä ehdotus euroatlanttisesta turvallisuussopimusjärjestelmästä heijasteli – perustuu keskeisten toimijoiden väliseen voimatasapainoon, jolla niiden oikeus etupiireihin vahvistetaan.

Venäjän asenne, joka kärjistyi Etyjin perussääntöjen ja -periaatteiden rikkomisena Krimin Venäjään liittämisen ja Itä-Ukrainan sotilastoimien muodossa, on estänyt järjestön täysimittaisen toiminnan ja haastanut sen tulevan roolin. Lisäksi poliittinen kehitys Venäjällä on saattanut kyseenalaiseksi koko kokonaisvaltaisen turvallisuuden käsitteen, joka on vahvistettu Etyjiin ydinarvoissa ja -periaatteissa ja etenkin sen inhimillisessä ulottuvuudessa.

Osoituksena Euroopan yhteistyövaraisen turvallisuuden heikkenemisestä myös asevalvontajärjestelmä on alkanut hajota. Viimeaikaisen kehityksen seurauksena eurooppalaisen asevalvonnan kaikki kolme pilaria – Tavanomaiset aseet Euroopassa (TAE-sopimus), Wienin asiakirja luottamusta ja turvallisuutta lisäävistä toimista (2011) sekä Open Skies -sopimus – ovat joko vanhentuneet tai ne on hylätty. Vaikka Ruotsi ja Suomi eivät ole mukana TAE-sopimuksessa, ne ovat kuitenkin toimineet aktiivisesti Wienin asiakirjan puitteissa. Tämän sääntöihin ja luottamusta lisääviin toimiin perustuvan järjestelmän hiipuminen on kasvattanut epäluottamusta.

Venäjän ja länsimaiden välisen syvenevän epäluottamuksen (ja sen myötä yhteistyövaraisten turvallisuusrakenteiden heikentyneen legitimitetin) seurauksena poliittinen vastakkainasettelu ja sotilaallinen jännite ovat lisääntyneet. Kun sotilastoimintaan liittyvien onnettomuuksien ja sotilastoimien eskalaation riskit ovat kasvaneet, Venäjän strategisten alueiden välittömässä läheisyydessä sijaitsevien maiden, kuten Suomen, turvallisuus on käymässä haavoittuvaiseksi.

**Yhteistyövarainen turvallisuus.** Naton 1990-luvulla tapahtunut muutos laajensi sen tehtäviä kollektiivisesta puolustuksesta kriisinhallintaan ja yhteistyöhön kolmansien maiden kanssa. Tässä yhteydessä Nato muut-


ti uhkakuviaan ja loi erityissuhteen Venäjän kanssa. Naton rauhankumppanuusohjelma (*Partnership for Peace, PfP*) luotiin vuonna 1994 Naton ja siihen kuulumattomien maiden yhteistyövälineeksi, jonka avulla yhteistyö voitiin sopeuttaa kumppanuusmaiden varsin eritasoiseen sotilaallisiin suorituskykyihin. Suomi liittyi ohjelmaan heti sen perustamisesta alkaen, ja on ollut myös mukana sen suunnittelu- ja arviointiprosessissa (PARP-prosessi) alusta saakka eli vuodesta 1995.

Naton yhteistyövaraisen turvallisuusjärjestelmän alkuvuosien jälkeen 12 kumppanuusmaasta on tullut Naton täysjäseniä ja nykyisin järjestön 40 kumppanimaan joukossa on alueita Pohjois-Afrikasta ja Lähi-idästä aina Aasiaan asti. Naton historian suurimpaan ja pisimpään, 13 vuotta kestäneeseen Afganistan-operaatioon osallistui 22 kumppanimaata.

Naton laajentuminen Keski- ja Itä-Eurooppaan oli vaativa poliittinen tehtävä, joka pani Naton ja Venäjän välisen suhteen koetukselle. Vaikka Naton jatkuva läsnäolo kylmän sodan jälkeisessä Euroopassa ei ole koskaan miellyttänyt Venäjän johtoa – laajentumisesta puhumattakaan, Moskovan reaktiot ovat olleet luonteeltaan poliittisia eivätkä ne ole johtaneet strategiseen kriisiin tai taloudellisiin vastatoimiin. Tämä päti niin vuoden 1999 laajentumiseen (Puola, Tšekin tasavalta ja Unkari) kuin vuoden 2004 ”suuri pamaus”-laajentumiskierrokseen (Viro, Latvia, Liettua, Bulgaria, Romania, Slovenia ja Slovakia). Vaikka Venäjän johto käytti kovia sanoja ja uhkasi pakotteilla, mikäli Naton laajeneminen ulottuu Baltian maihin, maiden liittyminen ei kuitenkaan merkittävästi huonontanut niiden Venäjä-suhteita.

Venäjä veti kuitenkin rajan Georgian ja Ukrainan Nato-jäsenyyden kohdalle. Siitä huolimatta, että Yhdysvaltain yritys ajaa maiden jäsenyys läpi Naton Bukarestin huippukokouksessa vuonna 2008 törmäsi Euroopan vastustukseen, minkä seurauksena asia jäi pöydälle hamaan tulevaisuuteen, Venäjä oli päättänyt käyttää kaikki keinonsa saadakseen kyseisen vaihtoehdon kokonaan pois päiväjärjestyksestä.

Tämä poikkesi Venäjän aiemmasta käytöksestä. Nato solmi rauhankumppanuussopimuksen Venäjän kanssa vuonna 1994 ja Venäjä osallistui myös Naton johtamiin IFOR- ja SFOR-operaatioihin Bosniassa vuonna 1995 ja myöhemmin Kosovon operaatioon osana KFOR-joukkoja vuosina 1999–2000. Lepytelläkseen Venäjää Naton laajenemisen suhteen osapuolet nostivat suhteensa uudelle tasolle solmimalla vuonna 1997 perussopimuksen keskinäisistä suhteista, yhteistyöstä ja turvallisuudesta. Sen myötä Venä-



---

jän ja Naton välille perustettiin pysyvä yhteistyöneuvosto koordinointi- ja konsultointimekanismeineen myöntämättä kuitenkaan Venäjälle veto-oikeutta Naton päätöksiin. Pysyvän yhteistyöneuvoston toiminta keskeytettiin lyhyeksi aikaa keväällä 1999 Kosovon sodasta johtuvien erimielisyyksien vuoksi, mutta sitä jatkettiin pari kuukautta myöhemmin. Osapuolten myönteiset suhteet huipentuivat vuonna 2001 Yhdysvaltoja vastaan tehtyjen terroristi-iskujen jälkimainingeissa, kun yhteistyötä edelleen laajennettiin. Silloin perustettiin uusi Nato-Venäjä-neuvosto, jonka tarkoituksena oli antaa Venäjälle entistä tasa-arvoisempi asema Nato-yhteistyössään yhtenä 29:stä. Naton johtamien joukkojen merkittävä logistinen huoltoreitti kulki Venäjän alueen kautta.

Nato-Venäjä-neuvoston puitteissa luotu yhteistoiminnan laajuus ei silti estänyt sitä, että Nato pysyi edelleen koko ajan osana Venäjän ”viholliskuvaa” (*Feindbild*), joka mainittiin jopa sen perättäisissä kylmän sodan jälkeisissä sotilasdoktriineissa (1993, 2000, 2010, 2015). Venäjän sota Georgiaa vastaan vuonna 2008 johti kaiken poliittisen ja sotilaallisen yhteistyön keskeyttämiseen osapuolten välillä neuvoston puitteissa, kunnes niin sanottu reset-politiikka Yhdysvaltain ja Venäjän välisissä suhteissa alkoi vuonna 2009. Krimin Venäjään liittämisen (2014) jälkeen yhteistyö keskeytettiin jälleen ja on sen jälkeen pysynyt keskeytettynä.

Naton päätös keskittyä jälleen kollektiiviseen puolustukseen (viidennen artiklan tehtävät) oli suoraa seurausta Venäjän Krimin valtauksesta ja toiminnasta Donbassissa. Järjestö hyväksyi Walesin huippukokouksessaan 2014 uuden *Readiness Action Plan* -valmiussuunnitelman kollektiivisen puolustuksensa vahvistamiseksi. Suunnitelmaan sisältyi jatkuva sotilaallinen läsnäolo, joka ylitti laajuudeltaan reilusti aiemmin vuonna 2004 aloitetun joukko-kiertoon perustuvan ilmavalvonnan liittokunnan itäisissä osissa, ensin Baltian maissa ja myöhemmin Islannissa. Nato perusti myös erittäin nopean toiminnan joukot (*Very High Readiness Joint Task Force, VJTF*), jotka ovat lähtövalmiina muutamassa päivässä. Näillä aloitteilla yhdessä laajennetun harjoitusohjelman kanssa vahvistetaan Naton pelotetta.

Viidennen artiklan mukaisten tehtävien uudelleen painottaminen Naton toiminnassa on luonut Suomessa käsityksen kasvavasta erosta Naton jäsenten ja kumppanimaiden välillä, koska jälkimmäisillä ei ole yhtäläistä pääsyä mukaan viidennen artiklan puitteissa tehtävään yhteistyöhön, kuten valmius- ja joukkosuunnitteluun.

Tasapainottaakseen viidennen artiklan uudelleenkorostamisen seurauksia Nato tarjosi Suomen ja Ruotsin aloitteesta kumppanimailleen syvempiä yhteistyömuotoja. Laajennettujen mahdollisuuksien (EOP) kumppanuusyhteistyöohjelma syventää Naton yhteistyötä yhteistoimintakyvyltään parhaiden maiden, kuten Suomen ja Ruotsin, kanssa<sup>1</sup>. Naton vuoden 2014 huippukokouksessa luotu ohjelma antaa näille kumppaneille paremmat mahdollisuudet osallistua Naton harjoituksiin ja operaatioihin ja vahvistaa niiden poliittista vuoropuhelua Pohjois-Atlantin liiton kanssa. Suomen tärkeimpiin tavoitteisiin ovat tämän lisäksi kuuluneet mahdollisuudet parantaa tiedonsaantia ja syventää kyberpuolustusyhteistyötä.

Erityisesti Itämeren alueeseen liittyvissä asioissa pidetään myös ”28 (Nato) + 2 (Suomi & Ruotsi)” -kokouksia.


**Suomen yhä läheisempi Nato-kumppanuus.** Alkuvuosien kiistanalaisuuden jälkeen Suomen Nato-kumppanuudesta on tullut legitiimi osa Suomen turvallisuuspolitiikkaa. Yhteiseksi linjaksi on hahmottunut lisääntyvä Nato-yhteistyö ilman täysjäsenyyttä. Tätä täydentää mahdollisuuden säilyttäminen Nato-jäsenyyden hakemiseksi<sup>2</sup>. Nato-kumppanuuden poliittinen merkitys on edelleen vahvistunut Pohjois-Euroopan kasvavien jännitteiden sekä EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan hitaan etenemisen vuoksi.

Nato-kumppanuudella on selvä poliittinen ja sotilaallinen merkitys osana Suomen turvallisuuspolitiikkaa. Yhteistyön sotilaallinen puoli keskittyy Suomen ja Natojoukkojen välisen yhteistoimintakyvyn vahvistamiseen, missä on otettu merkittäviä askelia sen jälkeen, kun Suomi liittyi Naton suunnittelu- ja arviointiprosessiin (*Planning and Review Process, PARP*) vuonna 1995. Suomi on valinnut laaja-alaisia kumppanuustavoitteita ja ne kattavat tätä nykyä puolustusvoimien koko kehittämisohjelman. Naton puitteissa luotu yhteistoimintakyky tukee myös EU:n ja pohjoismaisen yhteistyön, Nordfcon, puitteissa tehtävää yhteistyötä. Nato-arvioiden mukaan Suomen yhteistoimintakyky on tällä hetkellä yleisesti ottaen korkeatasoinen.

Käytännössä yhteistoimintakykyä testataan niissä sotaharjoituksissa, jotka ovat avoimia myös kumppanimaille, sekä Naton johtamissa kriisinhallintaoperaatioissa, jotka ovat muodostaneet Suomen kumppanuuden poliittisen ytimen. Joukkojen määrällä mitattuna Suomen osallistuminen Naton

<sup>1</sup> Kuten myös Australia, Georgia ja Jordania.

<sup>2</sup> Vrt. Hallitusohjelma, kevät 2015.



johtamiin operaatioihin on ollut laajempaa kuin osallistuminen muihin monikansallisiin operaatioihin. Toiminta alkoi Naton IFOR- ja SFOR-operaatioiden myötä Bosniassa, jonne Suomi lähetti rakentajapataljoonan vuodesta 1996 lähtien, Suomen kansainvälistä rauhanturvaamista koskevaan lainsäädäntöön oli kuitenkin tehtävä erinäisiä periaatteellisia muutoksia, jotta tämä oli mahdollista. Laki ei sallinut osallistumista muiden toimijoiden kuin YK:n tai Etyjin johtamiin operaatioihin. Tässä yhteydessä myös voimankäyttövaltuuksia kansainvälisissä operaatioissa oli laajennettava. Alkuperäiseen KFOR-operaatioon Kosovossa vuonna 1999 Suomi osallistui yhteensä noin 800 sotilaan voimin, kun taas Afganistanin ISAF-operaatiossa Suomen osallistumisvahvuus oli kumppanian luokkaa. Toinen merkittävä askel rauhankumppanuudessa otettiin, kun Suomi liittyi Naton nopean toiminnan joukkoihin (*Nato Response Force, NRF*), johon on kuulunut yksiköitä kaikista puolustushaaroista ja yhteisiä harjoituksia.

Rauhankumppanuusohjelman tulevaisuus on ollut epäselvä aina siitä lähtien, kun suuri määrä kumppanimaita liittyi Natoon. Uusimpien kehitysvaiheiden valossa näyttäisi siltä, että Nato on halukas tarjoamaan edistyneimmille kumppaneilleen erityisaseman, joka jossain määrin hämärtää eroa jäsenten ja kumppanimaiden välillä.

Tästä huolimatta Pohjois-Atlantin liitto on tehnyt selväksi, että järjestön turvakuut koskevat vain jäsenmaita. Kollektiivista puolustusta koskevaan suunnitteluun, päätöksentekoon ja sotilasarakenteisiin pääsee mukaan vain täysjäsenyyden kautta. Tämä johtaa Naton rauhankumppanuuden suurimpaan paradoksiin eli siihen, että pahimmassa tapauksessa ulkopuolisten toimijoiden silmissä kumppanuuden voi katsoa vahvistavan yhä tiiviimpää liittoa Naton kanssa ilman, että kumppanimaat pääsevät viidennen artiklan tarjoaman pelotteen piiriin.

Tätä nykyä Suomi itse asiassa kuuluu Naton rauhankumppanuuden sisäpiiriin. Ilmaoperaatioiden johtamisjärjestelmää lukuun ottamatta (kts. Luku III) Suomi on saavuttanut lähes kaiken, mitä maa voi jäsenyyden ulkopuolella Natossa saavuttaa. Jos Suomi liittyisi Natoon, Suomen alueellinen puolustus olisi yhtenevä Naton viidennen artiklan mukaisen puolustuksen kanssa.

**EU:n ja Naton välinen suhde.** Muutaman viimeisen vuoden aikana useat tekijät ovat ajaneet EU:n ja Naton välisiä suhteita pikemminkin täydentävyyden kuin keskinäisen kilpailun suuntaan. Se, miten näiden kahden organisaation välinen poliittinen ja sotilaallinen suhde on järjestet-

ty, on Suomen kannalta ratkaisevan tärkeä asia, koska Suomi on jäsenenä vain toisessa niistä.


Yhdysvaltain näkemyksen muuttuminen EU:n yhteisestä turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta on tasoittanut tietä sille, että EU ja Nato hakevat tällä hetkellä keskinäistä täydentävyyttä. Aina siitä asti, kun EU:n yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka vuonna 1999 aloitettiin, viime vuosien hitaasta edistymisestä huolimatta, yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on nähty tärkeänä viitekehystenä Euroopan sotilaallisen panoksen lisäämiseksi transatlanttisessa yhteistyössä. Vaikka olemassa olevat poliittiset ja taloudelliset reunaehdot estävät laajamittaisen toiminnallisen päällekkäisyyden järjestöjen välillä, EU on onnistunut laajentamaan toimintaansa sellaisillekin alueille kuin yhteisen puolustus ja solidaarisuuslausekkeet. Tosiasia on, että lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä Natolla olevia sotilaallisia rakenteita ja valmiuksia ei rakenneta EU:n puitteisiin.

Suomen (ja Ruotsin) mahdollinen Nato-jäsenyys lisääisi päällekkäisyyttä EU:n ja Naton jäsenyyksien välillä<sup>3</sup>. Tämä ei silti merkittävästi muuttaisi olemassa olevaa Naton ja EU:n välistä suhdetta. Tilanne muuttuisi oikeastaan vain, jos Naton ja EU:n välille luotaisiin vakaa järjestely (*modus vivendi*) luokitellun tiedon vaihtamiseksi. Tätä koskevan yhteisymmärryksen puute haittaa jopa perustavaa laatua olevaa pragmaattista yhteistyötä Naton ja EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan välillä Berliini plus -asiakirjassa tarkoitetulla tavalla. Edistyminen tässä asiassa riippuu täysin Kyproksen kysymyksen ratkaisusta, mikä puolestaan liittyy erottamattomasti Turkin ja EU:n välisiin suhteisiin: Nato-jäsenenä Turkki on estänyt Berliini plus -sopimuksen tehokkaan toteuttamisen.

**EU epävarmana kollektiivisena turvallisuus- ja puolustusjärjestelmänä.** EU etenee kuitenkin oman yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkansa kehittämisessä, jonka nähdään täydentävän ja tukevan muuta integraatioyhteistyötä. Tällä hetkellä kehitys painottuu kolmeen merkittävään poliittiseen prosessiin, jotka vaikuttavat EU:n asemaan Euroopan yleisessä turvallisuuspoliittisessa arkkitehtuurissa ja vastaavasti sen Nato-suhteeseen.

Prosesseista ensimmäinen on käynnissä oleva EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen strategian eli globaalistrategian laatiminen. Sitä voivat tällä kertaa seurata erilaiset toimintasuunnitelmat ja selonteot, jotka varmistavat stra-

3 22 EU:n 28 jäsenmaasta kuuluu Natoon ja päinvastoin. EU:n Natoon kuulumattomat maat ovat Itävalta, Kypros, Suomi, Irlanti, Malta ja Ruotsi.



---

tegisen ohjeistuksen paremman muuntamisen yhteisiksi turvallisuus- ja puolustuspoliittisiksi valmiuksiksi ja suorituskyvyiksi. Jos prosessi saavuttaa päämääränsä, EU:lla pitäisi olla käytössään entistä paremmin kohdennettu puolustussuunnittelu sekä sotilaalliset voimavarat sen tärkeimpiä turvallisuuspoliittisia tarpeita varten.

Toinen poliittisesti merkittävä prosessi liittyy eurooppalaisen puolustusteknisen ja -teollisen perustan rakentamiseen. Tämän komission johtaman projektin tavoitteena on parantaa eurooppalaisen puolustusteollisuuden kilpailukykyä muun muassa laajentamalla sisämarkkinat koskemaan myös puolustusala ja perustamalla EU:n budjettiin rahoitusinstrumentti puolustukseen liittyvälle tutkimukselle olemassa olevan turvallisuutta koskevan eurooppalaisen tutkimusohjelman (*European Security Research Programme, ESRP*) lisäksi. Mikäli projekti toteutuu, se voisi vahvistaa siteitä eurooppalaisen puolustuspolitiikan ja unionin yleisen talous- ja teollisuuspolitiikan välillä ja edistää entistä koordinoitumman näkemyksen saavuttamista jäsenvaltioiden välillä yhteisistä puolustuskykytarpeista.

Kolmas prosessi liittyy EU:n keskinäisen avunannon velvoitteiden määrittelyyn, minkä merkitys on kasvanut turvallisuuspoliittisen ympäristön muutosten ja entistä moniulotteisempien uhkien vuoksi. Yhteisvastuulauseketta (SEUT, 222 artikla), joka sisältää EU:n yhteisten välineiden käytön, jos jäsenvaltio joutuu terrori-iskun taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi, on jo täydennetty sen toimeenpanoa koskevin säännöksin. Keskinäisen avunannon lausekkeesta (SEU 42(7) artikla), joka liittyy suoraan jäsenmaan joutumiseen aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, on tullut poliittisesti tärkeämpi sen jälkeen, kun se otettiin käyttöön Pariisin terrori-iskujen yhteydessä marraskuussa 2015.

Käynnissä olevien prosessien tärkeydestä huolimatta EU on vielä pitkään kaukana Naton tasosta kovan turvallisuuden toimintakykynsä suhteen. Euroopan kasvanut sotilaallinen jännite rasittaa tätä suhdetta vielä entisestään. Euroopan unionin komentorakenne on hyvin pieni Naton vastaavaan verrattuna ja EU:ssa suunnittelun ja suorituskykyjen tärkeimmät kohteet ovat muualla kuin kollektiivisen puolustuksen tehtävissä. Koska merkittävä osa EU:n jäsenistä kuuluu myös Natoon, unionin roolina on ollut pyrkiä edistämään Euroopan turvallisuutta kattavien poliittisten ja taloudellisten välineidensä kautta pikemmin kuin toimia ensisijaisesti sotilaallisin keinoin.




Tässä mielessä keskinäisen avunannon lausekkeella (SEU, 42 (7) artikla) on erilainen luonne, sillä se koskee kovaa turvallisuutta ja velvoittaa kaikki EU:n jäsenmaat puolustamaan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi joutunutta EU-maata. Tiukkaa velvoitetta pehmentää se, että kyseessä on jäsenvaltioiden välinen velvoite. Koska jäsenvaltion puolustusta ei tällaisessa tilanteessa tueta EU:n (erona yhteisvastuulausekkeeseen, SEUT, 222 artikla) vaan kumppanimaiden toimesta, lauseke ei anna aihetta luoda yhteisiä suunnittelu- ja komentajajärjestelmiä. Tällaisessa tilanteessa kaikki avuntojärjestelyt tapahtuvat kahdenvälisesti avunsaajan ja muiden jäsenmaiden välillä. Lausekkeen aktivointi Ranskan pyynnöstä marraskuun 2015 terrori-iskujen jälkeen todennäköisesti kuitenkin tekee siitä elävän osan EU:ta ja madaltaa kynnystä sen käyttämiseen.

Kaiken kaikkiaan Nato ja EU pysyvät erillisinä toimijoina Euroopan kovan turvallisuuden alalla huolimatta pitkälti päällekkäisistä jäsenyyksistä ja sotilasvoimavaroista. Olemassa olevat rakenteet ja yhteistyö sallivat EU:n ja sen jäsenvaltioiden vastata moninaiisiin matalan tason konflikteihin ilman Natoa. Suuremman sotilaallisen konfliktin kohdalla, olipa se luonteeltaan perinteinen tai epätavanomainen, pääasiallisena toimijana olisi edelleen Nato omine sotilaallisine ja poliittisine voimavaroineen, ja sen uskottavuus olisi välittömästi pelissä viidennen artiklan mukaisesti.

Toisaalta on myös yhtä mahdotonta ajatella, ettei EU aktivoisi keskinäisen avunannon lausekettaan merkittävän eurooppalaisen konfliktin tilanteessa. Tärkein seuraus sen aktivoimisesta yhdessä Naton turvatakuulausekkeen kanssa koskisi kuuden Natoon kuulumattoman EU:n jäsenmaan (erityisesti Suomen ja Ruotsin) osallistumista konfliktiin. Osallistuminen vaatisi kultaakin maalta poliittisen päätöksen ja se tapahtuisi periaatteessa Nato-rakenteiden ulkopuolella kahdenvälisyyden pohjalta. On ilmeistä, että kyseisten maiden osallistumisen järjestämisessä Naton kumppanuustoiminnasta saadulla kokemuksella olisi tärkeä merkitys. Naton puolustussuunnittelu ja komentorakenne olisivat kuitenkin johtavassa asemassa, mikä tarkoittaa sitä, että Natoon kuulumattomat maat eivät olisi voineet olla mukana kyseisessä suunnittelutyössä.

Vielä yksi EU:n ja Naton välistä suhdetta koskeva huomio liittyy siihen, miten ulkopuoliset toimijat, kuten Venäjä, näkevät kyseiset organisaatiot. Vaikka Venäjän asenne Natoa kohtaan onkin koventunut vuosien mittaan, sen näkemys EU:n roolista turvallisuus- ja puolustuspoliittisena toimijana on ollut varsin välinpitämätön. Tilanne muuttui ratkaisevasti Ukrainan konfliktin



---

tin alla. Siitä lähtien Naton ja EU:n roolit ovat Venäjän viholliskuvassa tuskin juuri eronneet toisistaan. Venäjän joulukuussa 2015 julkaistussa kansallisessa turvallisuusstrategiassa Nato ja EU esitetään osina läntistä kumppanuutta, jonka johdossa ovat Nato ja Yhdysvallat. Venäjä katsoo EU-jäsenyyden (tai jopa EU:n kumppanuuden) johtavan väijäämättä Nato-jäsenyyteen: tämä näkemys on leimannut Venäjän Ukrainassa noudattamaa politiikkaa aina vuodesta 2013 lähtien.

EU:n rooli turvallisuus- ja puolustusjärjestelmänä on jatkuvan muutoksen tilassa. Kun tätä selvitystä kirjoitetaan, epävarmuus Britannian EU-jäsenyydestä, Schengen-järjestelmään kohdistuvat paineet, vaikeudet saada Kyp-roksen ongelma ratkaistua sekä EU:n ja Turkin välisten suhteiden uudelleenmäärittely vaikuttavat kaikki keskeisesti siihen, millainen toimija EU on tulevaisuudessa turvallisuuden ja puolustuksen alalla. Tosiasia kuitenkin on, että EU-jäsenyys ja sen vaikutukset turvallisuuteen ja puolustukseen johtivat siihen, että Suomi asianmukaisen poliittisen harkinnan jälkeen luopui liittoutumattomuuspolitiikastaan vuonna 2007.

**Suomen politiikka yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa.** Turvallisuuspoliittiset näkökulmat olivat ratkaisevassa asemassa, kun Suomi päätti liittyä Euroopan unioniin ilman varauksia tai erivapauksia (*opt-out*). Näin ollen toimiva ja uskottava yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on aina ollut erityisen tärkeä Suomelle. Suomi on kannattanut yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan syventämistä painottaen konkreettisia asioita, kuten yhteisten voimavarojen kehittämistä ja unionin kattavan välineistön ja siviili- ja sotilaspuolen yhteistyön parempaa hyödyntämistä. Suomi on osallistunut useimpiin EU:n johtamiin siviili- ja sotilasoperaatioihin. Se on myös nimennyt joukkojaan EU:n taisteluosaston valmiusvuorolistalle. Taisteluosastoa ei ole kuitenkaan käytetty sen jälkeen, kun se vuonna 2006 luotiin.

EU:n keskinäisen avunannon lausekkeella (SEU, 42 (7) artikla) on ollut merkittäviä vaikutuksia Suomen poliittisiin linjauksiin ja lainsäädäntöön. Lausekkeen hyväksymisen seurauksena Suomi luopui liittoutumattomuudesta turvallisuuspolitiikkansa peruslinjauksena. Lausekkeeseen liittyvistä lakimuutoksista keskustellaan parhaillaan. Tarkoituksena on luoda lainsäädännölliset puitteet kansainvälisen avun vastaanottamiselle ja antamiselle nykyisen kriisinhallintalainsäädännön ja sen laajennettua voimakäyttöä koskevien säännösten lisäksi. Keskinäisen avunannon lauseke on toiminut näi-


den muutosten innoittajana, mutta muutosten soveltamissala on huomattavasti laajempi, koska ne koskevat myös EU:n ulkopuolisia tehtäviä, kunhan ne ovat YK:n peruskirjan periaatteiden mukaisia. Näillä seikoilla olisi suora merkitys sen kannalta, pystyisikö Suomi täyttämään liittokunnan velvoitteet (*Bündnisfähigkeit*), mikäli maa haluaisi liittyä Natoon.

**Pohjoismainen turvallisuus- ja puolustusyhteistyö: paljonko sillä voi saavuttaa?** Kuva pohjoismaisesta puolustusyhteistyöstä on kylmän sodan päätyttyä ollut varsin pragmaattinen. Erilainen aseoituminen EU:ta ja Natoa kohtaan luovat ilmeisiä rajoitteita syvemmälle turvallisuus- ja puolustusyhteistyölle Pohjoismaiden välillä. Näin ollen yhteistyö on keskittynyt kriisinhallintaan, koulutukseen ja harjoitteluun sekä puolustusmateriaaliyhteistyöhön.

Suomen ja Ruotsin Nato-kumppanuus ja Norjan osallistuminen EU:n kriisinhallintapolitiikkaan ovat luoneet laajemmat puitteet pohjoismaiselle yhteistyölle sekä foorumin yhteisten pohjoismaisten suorituskykyjen käytölle.

Viime aikoina on kuitenkin otettu joitain askeleita, jotka ylittävät yhteistyön perinteisen pragmaattisen luonteen. Ensin tuli Ruotsin antama niin sanottu solidaarisuusjulistus vuonna 2009. Vahvistaessaan oman sitoumuksensa EU:n avunanto- ja yhteisvastuulausekkeisiin Ruotsi laajensi sen koskemaan myös kahta EU:n ulkopuolista Pohjoismaata (Islanti ja Norja). Myöhemmin vuoden 2011 pohjoismainen ministerikokous hyväksyi vastaavan Pohjoismaiden välisen julistuksen, joka koskee kyberturvallisuutta, terrori-iskuja sekä luonnon tai ihmisen aiheuttamia suuronnettomuuksia. Pohjoismainen julistus toteaa, että tehostettua yhteistyötä toteutetaan kunkin maan omien turvallisuus- ja puolustuspoliittisten linjausten mukaisesti ja se täydentää olemassa olevaa eurooppalaista ja euroatlanttista yhteistyötä.

Julistuksen jälkimmäinen osio muistuttaa jälleen puolustusyhteistyön luonnollisista rajoista Pohjoismaiden välillä. Niin kauan, kun Pohjoismaiden asema on erilainen suhteessa Natoon, tämä estää solidaarisuusjulistuksen täysimittaisen täytäntöönpanon sekä yhteisen valmiuden tai suunnittelun osana kollektiivista puolustusta.



---

Suomi ja Ruotsi ovat syventäneet puolustusyhteistyötään. Erot maiden sisäpoliittisessa ilmapiirissä, mukaan lukien kysymys mahdollisesta Nato-jäsenyydestä, eivät ole haitanneet tätä yhteistyötä. Pohjoismaisessa ympäristössä Naton jäsenmaiden (Tanska, Islanti ja Norja) ja Natoon kuulumattomien maiden (Suomi ja Ruotsi) erilainen asema ei sinänsä ole estänyt yhteistyön syventämistä, ja sama voisi päteä myös, jos Ruotsi ja Suomi tekisivät erilaiset ratkaisut Nato-jäsenyyden suhteen. Silti yhteistyön syventyessä edessä olisi selviä rajoituksia: todellinen kollektiivinen puolustusliitto – mukaan lukien integroidut suorituskyvyt sekä keskinäisen avunannon lauseke yhteisine rakenteineen ja suunnitteluineen – pakottaisi molemmat yhdenmukaiseen kantaan Nato-jäsenyydessä koko kahdenvälisen puolustusliiton voimassaolon ajaksi.


## LUKU III.

# JÄSENYYPDEN MERKITYS

«Nato-jäsenyys» ei ole niin suoraviivainen asia kuin se ensi näkemältä vaikuttaa. Historiallisesti, lainsäädännöllisesti ja käytännössä liittokunta syntyi kahdessa eri vaiheessa. Ensin syntyi Pohjois-Atlantin sopimus, jonka allekirjoitti 12 perustajajäsentä 4.4.1949 ja joka astui voimaan 24.8. samana vuonna. Sen jälkeen vielä 16 maata on allekirjoittanut ja ratifioinut sopimuksen. Yksikään sopimusosapuoli ei ole irtaantunut sopimuksesta sen olemassaolon aikana.

Sotilasorganisaation luominen ei kuulunut sopimuksen velvoitteisiin eikä se alun perin kuulunut suunnitelmiin. Siirtyminen oikeudellisesti sitovasta poliittisesta liitosta laaja-alaiseen poliittis-sotilaalliseen organisaatioon tapahtui Korean sodan (kesäkuu 1950–heinäkuu 1953) aiheuttaman kansainvälisen jännitteen nopean lisääntymisen seurauksena. Päätös selvittää keskitetyn komentarakenteen perustamisesta tehtiin syyskuussa 1950, ja sitä seurasi kenraali Eisenhowerin nimitys liittokunnan Euroopan-joukkojen komentajaksi (SACEUR). Sotilasliiton perussotilasrakenteet Euroopassa sekä sen poliittinen päätöksentekokoneisto, jonka keskiössä oli Naton neuvosto (*North Atlantic Council, NAC*), olivat toimintavalmiina vuoden 1951 puoliväliin mennessä. Siitä lähtien kokonaisuus on tunnettu nimellä Pohjois-Atlantin liitto.<sup>4</sup> Ranska vetäytyi pääosin Naton sotilasyhteistyöstä vuodesta 1966 vuoteen 2009 ja irrotti kaikki joukkonsa integroidusta komentarakenteesta. Se pysyi kuitenkin sopimuksen osapuolena ja säilytti edustuksensa sekä Naton neuvostossa että useissa teknisissä elimissä. Maantieteellisesti tärkeän sijainnin omaavana nousevana ydinasevaltana Ranska saattoi pitää kiinni tästä politiikasta Nato-liittolaistensa vastahakoisuudesta huolimatta. Kyseistä vaihtoehtoa ei ole tarjolla mahdollisille uusille jäsenille: jäsenyys merkitsee sekä liittymistä sopimukseen että täyttä osallistumista järjestön toimintaan.

<sup>4</sup> On kenties syytä huomata, että ennen Naton perustamista, Länsi-Euroopan unionin (Western European Union, WEU) viisi perustajajäsentä (Yhdistyneet kuningaskunnat, Ranska ja Benelux-maat) olivat perustaneet komentarakenteen, Western Union Defence Organisationin (WUDO), jota vuosina 1948–1951 johti sotamarsalkka Montgomery Fontainebleaussa. Siitä tuli lopulta Naton Euroopan joukkojen johtoesikunta (Supreme Headquarters Allied Powers, Europe, SHAPE).



Kreikka jättäytyi Naton integroidun komentorakenteen ulkopuolelle vuodesta 1974 vuoteen 1980 sen jälkeen, kun toinen jäsenvaltio Turkki oli hyökännyt Pohjois-Kyprokselle vuonna 1974.

Espanja puolestaan liittyi Naton perussopimukseen ja poliittisiin elimiin vuonna 1982, mutta komentorakenteeseen se liittyi täysimääräisesti vasta vuonna 1999. Maan tiivis ja pitkäaikainen kahdenvälinen sotilaallinen sopimus Yhdysvaltain kanssa teki tämän Naton kannalta hyväksyttäväksi, samalla kun Espanjan maantieteellinen sijainti teki siitä epätodennäköisen kohteen ulkopuoliselle aseelliselle hyökkäykselle. Suomen geostrateginen asema on varsin erilainen.

## 1. Naton perustehtävä

**NATO-SOPIMUS.** Nato-sopimuksen perusvelvoite on selkeä: sopimuspuolet ”yhdistävät voimansa yhteisen puolustuksen sekä rauhan ja turvallisuuden säilyttämisen puolesta” (johdanto). Nämä kaksi tavoitetta näkyvät sopimuksen vastaavissa operatiivisissa artikloissa, joiden ympärillä kaikki muu yleensä pyörii.

Viidennessä artiklassa todetaan, ”että, aseellista hyökkäystä yhtä vastaan Euroopassa tai Pohjois-Amerikassa on pidettävä hyökkäyksenä... kaikkia vastaan”. Lisäksi todetaan, että hyökkäyksen kohteeksi joutunutta autetaan ”yksin tai yhdessä toisten sopimuspuolten kanssa” ja toimiin voi lukeutua ”aseellisen voiman käyttö”.


Sopimuksen ”kaikki yhden, yksi kaikkien puolesta” -periaatetta koskeva sanamuoto on varsin yksiselitteinen. Sopimus on vähemmän selkeä sen suhteen, kuinka pakollista avun tarjoaminen on: hyväksytyin sanamuodon tarkoituksena oli välttää Yhdysvaltain senaatin eristäytymispolitiikkaa suosivat reaktiot ratifointikeskustelun aikana. Muihin sopimuksiin sisältyvien velvoitteiden voidaan katsoa olevan suoraviivaisempia, kuten vuoden 1954 Brysselin sopimus Länsi-Euroopan maiden välillä (”jos jäsenvaltio joutuu...tällaisen hyökkäyksen kohteeksi...muut jäsenvaltiot antavat sille sotilaallista ja muuta apua kaikin käytettävissään olevin keinoin”) tai tuoreemman Euroopan unionin Lissabonin sopimuksen 42 artiklan 7. kohta. ”Jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin”. Luonnollisesti tämä velvoite koskee myös Suomea, mikä tekee selvän eron aiemmin noudatettuihin puolueettomuus- ja liittoutumattomuuspoliittisiin linjauksiin.

Mikä tekee Washingtonin sopimuksen viidennestä artiklasta niin ainutlaatuisen vahvan yllä esitettyihin esimerkkeihin verrattuna, on Yhdysvaltain jäsenyyden järjestössä. Tätä korostaa Yhdysvaltain ylivoimainen sotilaallinen suorituskyky ja supervallan toiminta-alan laajuus sekä Naton edustamien poliittisten ja sotilaallisten päätöksentekorakenteiden ja -prosessien olemassaolo. Juuri tämä yhdistelmä tekee Natosta perustavanlaatuisesti erilaisen toimijan turvallisuuden ja puolustuksen alalla kuin Euroopan unioni, unohtamatta, että 22 EU:n jäsenmaata 28:sta kuuluu myös Natoon (ja päin vastoin).

Aiemmin tehdyssä ”Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutukset” -arviossa (21.12.2007) todettiin, että ”Naton alkuperäinen tehtävä, ulkopuolelta tulevan hyökkäyksen torjuminen, ei ole enää yhtä keskeisessä asemassa kuin aikaisemmin. Natossa arvioidaan, ettei sitä ainakaan kymmeneen vuoteen uhkaa vaara sellaisesta sotilaallisesta hyökkäyksestä, johon liittokunta ei pystyisi vastaamaan.” Tämä ei enää päde kummankaan väittämän osalta: viides artikla on palannut liittokunnan tehtävien keskiöön, ja uusiin toimiin ryhdyttiin Naton Walesin huippukokouksessa (2014) tai niitä harkitaan aktiivisesti, jotta liittokunta pystyy uskottavasti vastaamaan kehittymässä oleviin sotilaallisiin uhkiin, etenkin Baltian alueella ja Naton itärajalalla. Kyseisiä toimia kehitetään edelleen Naton Varsovan huippukokouksessa kesäkuussa 2016.

Viidenteen artiklaan turvaututtiin Naton eurooppalaisten jäsenmaiden aloitteesta Yhdysvaltoja vastaan tehtyjen vuoden 2001 syyskuun 11. päivän terroristi-iskujen jälkeen.

Suuri yleisö ei ehkä tunne sopimuksen neljättä artiklaa yhtä hyvin, mutta sillä on suuri käytännön merkitys. ”Sopimuspuolet neuvottelevat keskenään aina, kun sopimuspuolen mielestä jonkun sopimuspuolen alueellinen koskemattomuus, poliittinen itsenäisyys tai turvallisuus on uhattuna”: näin ollen mikä jäsenmaa tahansa voi turvautua tähän välineeseen, ja silloin tällöin näin tapahtuu myös käytännössä. Liettua ja Puola tekivät näin vuonna 2014 Venäjän Krimin operaation vuoksi, ja Turkki on tehnyt näin kolme kertaa viime vuosien aikana (vuonna 2003 Yhdysvaltain valmistellessa hyökkäystä Irakiin, vuonna 2012 kun turkkilainen taistelukone ammuttiin alas Syyriassa sekä vuonna 2015 Kobanen piirityksen aikana Turkin ja Syyrian vastaisella rajalla). Sinänsä neljännen artiklan neuvotteluinstrumentti ei pohjimmiltaan juuri eroa muista vastaavista esimerkiksi YK:n tai EU:n puitteissa käytettävistä instrumenteista. Koska se voi olla askelma kohti viidennen artiklan käyttöönottoa, sillä on oma erityisluonteensa. Tämä auttaa myös selittämään sen, miksi instrumenttia on käy-



---

tetty suhteellisen harvoin: useimmat jäsenvaltiot ymmärtävät, ettei sitä tule väärinkäyttää.

**ORGANISAATIO.** Jos jättää sivuun yhteiset piirteet Naton ja muiden Euroopan kannalta keskeisten sopimus pohjaisten organisaatioiden välillä, neljä tekijää erottuu selvästi.

Ensimmäinen tekijä on integroidun **komentorakenteen** olemassaolo, mikä antaa sopimuspuolille valtuudet ryhtyä tehokkaammin ja täsmällisemmin kollektiivisiin sotilastoimiin kuin muuten olisi mahdollista, toimitaan sitten viidennen artiklan puitteissa tai ei. Tämä voidaan ulottaa koskemaan myös Naton ulkopuolisia maita, kuten on tehty Bosnian, Kosovon (jolloin mm. myös Venäjän joukot osallistuivat Naton KFOR-operaatioon vuosina 1999–2000) ja Afganistanin (ISAF) tapauksissa. Tämä ei silti sovellu luontevasti viidennen artiklan mukaisiin tehtäviin, etenkin niihin, jotka vaativat erityisen nopeaa toimintaa, kuten Naton erittäin nopean toiminnan joukkojen (*Very High Readiness Joint Task Force, VJTF*) operaatiot. Natoon kuulumattomilla mailla ei ole myöskään pääsyä Naton keskeiseen puolustuspoliittiseen suunnittelukomiteaan (*Defence Policy and Planning Committee, DPPC*).

Toinen tekijä on Naton oma **infrastrukturi**, johon kuuluvat integroitua ilmavalvontaa ja -puolustusjärjestelmä (etenkin Naton AWACS-järjestelmä) ja logistiset verkostot. Kun Ranska vuonna 1966 irtautui integroidusta komentorakenteesta, joitain varauksia lukuun ottamatta se pysyi kuitenkin Naton ilmavalvontajärjestelmän ja sotilaskäyttöön tarkoitetun polttoaineputkisto-organisaation täysivaltaisena jäsenenä. Nämä ovat pitkälle integroitua voimavaroja, jotka edellyttävät sitoutumista viidennen artiklaan. Ne ovat välttämättömiä kollektiivisen puolustuksen kannalta, joko osana pelotetta tai operaatioiden toteuttamista ajatellen.

Kolmas erottava tekijä ovat **ydinaseet**. Siitäkin huolimatta, että ne eivät ole olleet huomion keskipisteessä kylmän sodan jälkeisessä keskustelussa, Naton pelote rakentuu edelleen niiden varaan. Niiden avulla pystytään vastaamaan Venäjän sotavalmiuden kohottamistoimiin sen jälkeen kun Venäjä on viime vuosina yhä enemmän korostanut ydinarsenaalinsa merkitystä (kts. Luku II). Naton pääsihteeri Jens Stoltenberg muistutti tästä voimakkaasti sanankääntein helmikuun 2016 Münchenin turvallisuuskokouksessa.

Tähän ydinasearsenaaliin kuuluvat Britannian ja Ranskan ydinasejoukot, joiden katsotaan ”omalta osaltaan yleisesti vahvistavan liittokuntaa”




(Naton neuvoston ministerikokouksen Ottawan julistus, 19.6.1974). Ydinaseet vaikuttavat myös yleispelotteeseen varmistamalla strategisen kytkennän Yhdysvaltain ja Euroopan välillä: amerikkalaisia lentokoneista laukaistavia ei-strategisia ydinaseita on sijoitettuina viiteen Euroopan maahan niin sanotulla kahden avaimen järjestelyllä. Nämä aseet (B61-pommit) ovat parhaillaan uudistusohjelman kohteena, mikä takaa niiden pitkäaikaisen tehokkuuden. Tämän ohjelman (B61-I2 LEP) odotetaan tulevan päätökseenä vuoteen 2021 mennessä ja sen kokonaiskustannukset amerikkalaisille veronmaksajille ovat 958 miljoonaa dollaria.

Yhdysvaltain joukot toimivat näin ollen Euroopassa eurooppalaisten joukkojen rinnalla eskalaation kaikilla askelmilla.

Neljäntenä on tekijä, josta on käytännön hyötyä: Nato toimii puitejärjestelmänä, joka on kehittänyt standardeja ja normeja läntisten joukkojen teknisen ja toiminnallisen **yhteistoimintakyvyn** mahdollistamiseksi kaikilla sotilastoiminnan tasoilla, myös monissa Natoon kuulumattomissa kumppanimaisissa. Ilman tällaista yhteistoimintakykyä halukkaiden liittoumia kuten Afganistanissa toteutettu ISAF-operaatio olisi ollut huomattavasti vaikeampi koota ja toteuttaa. Naton täysjäsenyys ei ole edellytys osallistumiselle tällaiseen toimintaan, mutta juuri Naton integroidun komentorakenteen olemassaolo tekee tällaisen hyödykkeen tuottamisen mahdolliseksi laajamittaisesti ja kaikilla tasoilla. Suomi on syvästi sitoutunut monipuolista yhteistoimintakykyä edistävään politiikkaan suoraan Naton kanssa ja jopa sen sisällä (esim. ISAF-operaatio Afganistanissa) sekä Naton jäsenmaiden kanssa tai epäsuorasti Ruotsin kanssa tehdyn yhteistyön kautta. Myös Ruotsi täyttää mitä ilmeisimmin liittokunnan velvoitteet (*bündnisfähig*). Natossa vallitseeekin laajalti käsitys, että Suomi on jo lähes saavuttanut kaiken sen, mitä se voi Natossa saavuttaa ilman täysjäsenyyttä.

Käytännössä suunnannäyttäjänä standardien tuottamisessa toimii yleensä liittokunnan vahvin jäsen Yhdysvallat, jonka osuus Naton kokonaispuolustusmenoista on noin 70 %. Naton kaltaisessa monenkeskisessä yhteisössä Yhdysvallat ei pysty asettamaan yhtä puhtaasti ja yksinkertaisesti omia teknisiä ja operatiivisia normejaan kuin silloin, kun Yhdysvallat toimii verkostomallin<sup>5</sup> mukaisesti, kuten se tekee Aasian ja Tyynenmeren alueen liittolaistensa kanssa (Etelä-Korea, Japani, Australia, Uusi-Seelanti jne). Kyseiset liittolaiset ja muut Natoon kuulumattomat maat, joilla on ollut pitkäaikai-

<sup>5</sup> Verkostomalli viittaa rakenteeseen, jossa Yhdysvallat on verkoston keskipisteenä ja sillä on kahdensivuliset sopimukset verkoston muiden jäsenten kanssa, mutta näillä ei ole keskenään selkeää yhteyttä. Tämä korostaa Yhdysvaltain johtavaa roolia.



---

nen suora puolustusteollinen suhde Yhdysvaltain kanssa, voivat pitkälti päätyä amerikkalaisten tekemiin valintoihin.

**MITÄ NATO EI OLE.** Kuten edellä esitettiin, Nato saa paljolti kiittää puolustuksensa syvyydestä ja uskottavuudesta Yhdysvaltoja ja sen täyttä osallistumista toimiansa kaikkiin osa-alueisiin. Silti se ei suinkaan ole pelkästään Yhdysvaltain voiman jatke. Kyseessä on harvinainen poikkeama kansainvälisten suhteiden historiassa: pitkälti *sui generis* -tyyppinen monenvälinen puolustusliitto.

Tämä on sopusoinnussa järjestön historiallisten syntyvaiheiden kanssa. Washingtonin sopimuksen solmiminen ei ollut seurausta amerikkalaisten painostuksesta vaan siitä, että Iso-Britannia ja Ranska hakivat turvatakuita sen jälkeen, kun Stalinin Neuvostoliitto koki Marshall-avun strategiseksi haasteeksi ja loi Kominformin vuoden 1947 loppupuolella. Naton perustaminen sotilaallisena rakenteena johtui puolestaan länsimaissa yleisesti vallinneesta uuden maailmansodan puhkeamisen pelosta sen jälkeen, kun Etelä-Koreaan oli hyökätty. Länsieurooppalaisten yritys luoda ”eurooppalainen armeija” (Euroopan puolustusyhteisö) kiinteänä osana Natoa Euroopan-joukkojen komentajan (SACEUR) alaisuudessa epäonnistui, mutta syytä ei ollut Yhdysvaltain torjunta, jota ei juuri ollut, vaan se, että Ranska kieltäytyi ratifioimasta kyseistä sopimusta vuonna 1954.

Kylmän sodan jälkeisellä ajalla vaadittiin vahvaa brittiläistä ja ranskalaista painostusta, jotta presidentti Clintonin hallinto saatiin hyväksymään Naton voimakeinojen käyttö Bosniassa Srebrenican joukkomurhan jälkeen. Naton Kosovossa käymä sota oli Yhdysvaltain ja Länsi-Euroopan yhteisen aloitteen tulosta. Vuoden 2001 syyskuun 11. päivän iskujen jälkeen eurooppalaiset, eivät amerikkalaiset, olivat ensimmäisinä ottamassa viidennen artiklan käyttöön ja vielä Yhdysvaltain hyväksi. Yhdysvallat olisi mieluummin käyttänyt Floridassa päämajaansa pitävää Central Command (CENTCOM) -esikuntaa Talibanin kukistamisessa. ISAF-operaatio Afganistanissa siirtyi Naton komentoon vasta 20 kuukautta perustamisensa jälkeen. Yhdysvallat ei onnistunut painostuksellaan saamaan Natolta poliittista tukea suunnittelemaansa hyökätä Irakiin eikä se onnistunut suostuttelemaan Turkkiä sallimaan Yhdysvaltain joukkojen kauttakulun Irakiin. Libyan ilmapommituksissa vuonna 2011 Ranska ja Iso-Britannia olivat tärkeimmät toimijat, ei Yhdysvallat, sen jälkeen, kun operaatio oli siirretty Naton komentoon.

Nämä ja muut esimerkit osoittavat, että Nato ei suinkaan toimi Yhdysvaltain käsikassarana, vaan tarjoaa usein keinon vaikuttaa Yhdysvaltoihin ja

pikemminkin hillitsee kuin korostaa Yhdysvaltain taipumusta ryhtyä yksi-puolisiin toimiin.


Suoraviivaisen painostuksen sijaan Yhdysvaltain harjoittamalla vaikuttamisella saattaa olla vaikutusta jäsenmaiden Naton puitteissa tekemiin valintoihin, ja usein sillä onkin. Niinä vuosina, kun Nato osallistui terrorismin vastaisiin operaatioihin Afganistanissa, Baltian maat tinkivät omasta alueellisesta puolustuksestaan voidakseen käyttää joukkojaan maan rajojen ulkopuolella. Baltian maiden alun perin suomalaisen mallin mukaan, ja Suomen avustuksella, rakennetut rajavartiojoukot muutettiin poliisivoimiksi. Sinänsä tämä esimerkki ei tee Natosta Amerikan käsikassaraa. On myös huomionarvoista, että Baltian maiden joukot saivat arvokasta taistelukokemusta Afganistanissa. Se todennäköisesti helpottaa uskottavan alueellisen puolustuksen uudelleenrakentamista esimerkiksi Virossa.

Ruotsi teki päätöksensä purkaa alueellinen puolustusjärjestelmänsä muutama vuosi sitten täysin Natosta riippumatta.

Nato ei ole myöskään ”sotakoneisto”, joka voidaan käynnistää painostamalla organisaatiota sisältä päin. Lukuun ottamatta jo edellä kuvattuja voimavaroja (ilmapuolustus, logistiikka jne) Nato ei ”omista” omia joukkojaan. Naton nopean toiminnan joukot (*Nato Response Force, NRF*), joihin myös Suomi kuuluu, koostuvat jäsenvaltioille kuuluvista joukko-osastoista. Edes erittäin nopean toiminnan joukkoja (VJTF), jotka sotilaallisesti ovat Naton Euroopan-joukkojen komentajan (SACEUR) alaisuudessa, ei voi lähettää tehtävään yhtään nopeammin kuin mukana olevien maiden hitain poliittinen valtuutusprosessi sallii. Sama on pätenyt myös aiempiin Euroopan-joukkojen komentajan (SACEUR) alaisuuteen asetettuihin joukkoihin, kuten kylmän sodan aikaiseen *Allied Mobile Force (AMF)* -joukko-osastoon. Kun SACEUR yritti omasta aloitteestaan siirtää ilmakomponentin suojellakseen Turkkiä vuoden 1991 Persianlahden sodan aikana, maat, joiden lentokoneita ja -miehistöjä kuului AMF-joukkoihin, eivät tähän suostuneet (Belgia ja Saksa).<sup>6</sup>

Jos viides artikla perustuu periaatteelle kaikki yhden, yksi kaikkien puolesta, sama ei koske operaatioita, jotka toteutetaan muiden kuin viidennen

<sup>6</sup> Äärimmäinen tapaus sattui viidennen artiklan ulkopuolelle kuuluvan Kosovon operaation loppuvaiheessa kesäkuussa 1999. Naton nopean toiminnan joukkojen (Rapid Reaction Corps) komentajana toiminut brittiläinen kenraali Sir Michael Jackson kieltäytyi noudattamasta amerikkalaisen, Naton Euroopan-joukkojen komentajana (SACEUR) toimivan Wesley Clarkin antamaa käskyä estää venäläisten joukkojen vahvistaminen Pristinan ilmatukikohdassa. Kenraali Jackson muistutti päällikköään siitä, että tämän tyyppinen poliittinen päätös tulisi hyväksyttäväksi hänen maansa hallituksella. Hänen kerrotaan lisänneen: ”En aio aloittaa kolmatta maailmansotaa teidän takianne”. Mike Jacksonin ura ei tästä kärsinyt; Wes Clark puolestaan menetti komentajan pestinsä aiemmin kuin odotti.



---

artiklan pohjalta: Kreikka ei osallistunut Kosovon ilmaoperaatioihin, peräti puolet Naton (ja EU:n) jäsenistä, mukaan lukien suuret maat kuten Saksa ja Puola, ei tukenut Libyan operaatiota vuonna 2011 ja vain yhdeksän 28 maasta osallistui varsinaisesti operaatioon, jossa oli mukana myös monia Natoon kuulumattomia maita (Ruotsi, Yhdistyneet Arabiemiirikunnat, Qatar jne).

Toisin sanoen Naton päätöksenteko sallii huomattavan määrän joustavuutta, mikä on konsensus-säännösten jokseenkin paradoksaalinen seuraus. Koska merkittäviä päätöksiä ei tehdä suoralla puolesta- tai vastaan-äänestyksellä (kuten EU:ssa), ne maat, jotka eivät halua osallistua tiettyyn viidennen artiklan ulkopuolella toteutettavaan aloitteeseen, jättäytyvät yksinkertaisesti pois estämättä muita etenemästä. Tällä joustavuudella on myös tietyt rajansa, mutta kuten Libyan tapaus osoitti, ne ovat varsin väljät.

## 2. Täysjäsenyyden vaihtoehdot

Tätä selvitystä varten olemme hylänneet ”Gaullistisen vaihtoehdon” (viidennen artiklan mukainen jäsenyys, mutta pysyttäytyminen Naton sotilaallisen joukkorakenteen ja puolustus suunnittelukoneiston ulkopuolella) edellä kuvatuista syistä: se ei ole tarjolla. Kaikki jäsenyydet ovat täysjäsenyyksiä.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että täysjäsenyys voi toteutua vain yhdellä tietyllä tavalla ja tietyin vaikutuksin. Vastaavasti jäsenyyden vaikutukset riippuvat myös muiden kumppaneiden tekemistä valinnoista: Suomen ja Ruotsin jokseenkin samanaikaisella liittymisellä ei olisi samoja seurauksia kuin toisen maan erillisellä liittymispäätöksellä. Käymme siis tässä läpi useampia malleja, kun taas joitain niiden erityisistä vaikutuksista kuvataan tarkemmin luvussa 4.

**SEKÄ SUOMEN ETTÄ RUOTSIN TÄYSJÄSENYYS.** Käytämme tätä peruslähtökohdana vaikutusarviomme tekemisessä, mutta siitäkin on olemassa erilaisia muunnelmia, koska Suomella on mahdollisuus tehdä erilaisia puolustuksellisia valintoja. Yksi vaihtoehto olisi pysytellä vain siinä, mitä täysjäsenyyden saavuttaminen ehdottomasti vaatii, mutta jättää kaikki kyseisen vaatimuksen ulkopuolelle jäävä pois. Tämä muistuttaisi Norjan omaehtoisia rajoituksia: ei ydinaseita, ei ulkomaisia tukikohtia ja Rujian alueen ”ei-provokatiivinen” puolustus, mikä tarkoittaa vain rajoitettua liittokunnan joukkojen sotilaallis-

ta toimintaa 24. itäisen pituuspiirin itäpuolella. Toinen vaihtoehto olisi päättää täydentää jäsenyyttä lisäominaisuuksilla. Tästä ovat tämänhetkisinä esimerkeinä Puola ja Baltian maat, jotka ovat pyytäneet Naton pysyvää ulkomaisesta läsnäoloa alueillaan. Saksan tapauksessa päätös olla sijoittamatta ulkomaisia joukkoja tai ydinaseita entisen Saksan demokraattisen tasavallan alueelle perustuu niin sanottuun ”2+4” -sopimukseen (1990), jossa asetettiin ehdot Saksan jälleenyhdistymiselle. Sitä vastoin Naton päätös olla sijoittamatta tällaisia joukkoja Natoon kylmän sodan jälkeen liittyneiden keskieurooppalaisien jäsenmaiden alueille oli luonteeltaan poliittinen.

Erityissopimusjärjestelyjä sovelletaan myös Norjalle kuuluviin Huippuvuoriin: Pariisin sopimuksen (1920) 9. artikla kieltää laivastotukikohtien tai linnoitusten sijoittamisen saarille sekä saarten käytön sotilastarkoituksiin. Sopimuspuolia on 41 ja sopimuksen ovat ratifioineet Yhdysvallat, Venäjä, Kiina, Ranska, Yhdistyneet kuningaskunnat, Saksa sekä kaikki Skandinavian maat.


Färsaaret, Tanskan kuningaskunnalle kuuluva itsehallinnollinen saariryhmä, kuuluvat Natoon, samoin Grönlanti.<sup>7</sup>

Jos Suomi ja Ruotsi liittyisivät molemmat Natoon, niiden erityinen aseointuminen liittokunnan sisällä voisi silti olla erilainen. Näinhän on jo EU-jäsenyyden suhteen, sillä molemmat maat kuuluvat Euroopan unioniin, mutta Ruotsi on yhteisvaluutan ulkopuolella.

**SUOMI NATOSSA, RUOTSI EI.** Vaikka tämä vaihtoehto vaikuttaa epätodennäköiseltä, se ei ole kuitenkaan mahdoton. Sen vaikutukset olisivat varsin erilaiset kuin peruslähtökohdan mukaisen skenaarion vaikutukset niin Suomen kuin Natonkin osalta. Olosuhteet, joissa viidettä artiklaa toteutettaisiin, olisivat maantieteellisistä syistä monimutkaisemmat kuin yhteisen jäsenyyden vaihtoehdossa. Todennäköisesti tämä olisi myös vähemmän houkutteleva vaihtoehto Naton kannalta mitä tulee Baltian maiden puolustuksen tukemiseen.

**RUOTSI NATOSSA, SUOMI EI.** Vaikka tiukasti tulkiten tämä mahdollisuus ei kuulukaan toimeksiantomme piiriin, sitäkin on syytä kuitenkin tarkastella sen toteutumisen todennäköisyyssasteen huomioiden. Naton

<sup>7</sup> Kumpikaan näistä alueista ei kuulu Euroopan unioniin tai Schengen-alueeseen.



---

kannalta se voi myös olla jossain määrin houkutteleva logistisesta ja operatiivisesta näkökulmasta katsottuna, riippumatta sen mahdollisista kielteisistä vaikutuksista Suomelle. Ruotsin jäsenyys tekisi Natolle huomattavasti helpommaksi kiertää Venäjän Kaliningradissa sijaitseva taistelualueen eristämiskapasiteetti (A2AD), joka on Nato-joukkojen uhkana tiellä Baltian maihin. Ottaen alueen sotilaallisen maantieteen huomioon Ruotsin puolustaminen viidennen artiklan mukaisesti aiheuttaisi Natolle varsin vähän huolta verrattuna muihin uusiin jäsen maihin Ruotsin alueellisen puolustusjärjestelmän purkamisesta huolimatta. Ruotsin sotilas- ja puolustusteollinen yhteistyö Yhdysvaltain kanssa 1950-luvulta lähtien, sen nauttimat amerikkalaiset turvatakuut ja sen kylmän sodan aikainen suhde Natoon saisivat Ruotsin mahdollisen Nato-jäsenyyden näyttämään useiden tarkkailijoiden silmissä varsin luontevalta.

# LUKU IV.


## NATON TÄYSJÄSENYYDEN VAIKUTUKSET

Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksia käsitellään lähtien hypoteettisesta oletuksesta, että ongelma katsotaan ratkaistuksi, toisin sanoen, Suomi on liittynyt Natoon päättämättä ennakolta, tapahtuuko niin tai tulisiko niin tapahtua. Täten vältymme tasetyyliseltä velkojen ja saamisten, etujen ja haittojen vertailulta. Joidenkin vaikutusten arviointi nojaa sen sijaan pitkälti skenaarioihin, etenkin sen suhteen, onko Suomella ja Ruotsilla jotakuinkin yhteinen lähestymistapa vai ei.

Koska Naton olemassaolon tarkoitus (*raison d'être*) on tarjota kollektiivista puolustusta, tutkimme ensin puolustuksellisia ja sotilaallisia vaikutuksia ja sen jälkeen arvoimme strategisia ja poliittisia seurauksia.

### 1. Miten edetään nykytilanteesta jäsenyyteen

Ennen kuin siirrymme käsittelemään näitä vaikutuksia yksityiskohtaisesti, on huomioitava, että myös mahdollisen liittymisen nopeudella saattaa olla omia vaikutuksiaan. Jäsenyyssprosessit voivat pitkittyä jossain määrin riippuen liittyvän maan poliittisen päätöksenteon tilasta sekä siitä, kuinka toivottava kyseisen maan täysjäsenyys on olemassa olevien Nato-maiden mielestä tai kuinka valmis sen katsotaan olevan täysjäsenyyteen. Entisten kommunististen maiden jäsenyys toteutui suhteellisen hitaasti kahdesta syystä: siihen aikaan suosittiin maiden liittymistä ryhminä (Tšekin tasavalta, Unkari ja Puola vuonna 1999 ja sen jälkeen vuoden 2004 ”suuri pamaus”, jolloin Natoon liittyi seitsemän uutta jäsenmaata, Baltian maat mukaan lukien) ja näiden aiemmin Varsovan liittoon kuuluneiden maiden muuttamisessa Nato-yhteensopiviksi oli omat luontaiset vaikeutensa. Mutta aika ei ollut oleellinen tekijä tuon strategisesti suotuisan ajanjakson aikana. Entiset kommunistimaat, kuten Albania, Kroatia tai viimeisimpänä Montenegro, eivät myöskään käy malleiksi Suomelle mitä Nato-standardien täyttämiseen tulee.



---

Ehkä lähimpänä Suomen ja Ruotsin tilanteeseen verrattavissa oleva liittymisprosessi sisäpoliittisen dynamiikkansa puolesta voisi olla Espanjan tapaus. Samaan tapaan kuin suomalaiset (ja ruotsalaiset), espanjalaisetkin olivat jakautuneet kahteen leiriin jäsenyyden suhteen pitkälti puoluerajojen mukaisesti. Huolimatta siitä, että Espanja liittyi Pohjois-Atlantin liittoon vuonna 1982, maassa oltiin asiasta hyvin erimielisiä ja täyden osallistumisen toimeenpanoa lykättiin. Maassa järjestettiin asiasta kansanäänestys vuonna 1986, jolloin 52,5 % kansasta kannatti jäsenyyttä siitä huolimatta, että mielipidetiedustelut olivat ennustelleet kielteistä tulosta. Tässä tapauksessa liittymisen tahdin määritteli selvästi poliittinen päätöksentekoprosessi eivätkä tekniset esteet. Aika ei ollut ratkaiseva tekijä.

Suomen maantieteellinen sijainti on Espanjaa suojattomampi, joten ymmärrettävistä poliittisista syistä hypoteettisesta liittymisprosessista voi tulla pitkä. Siirtymäkausi nykyisestä turvallisuusjärjestelmästä mahdolliseen Nato-jäsenyyteen vaatisi huolellista diplomaattista ja poliittista valmistelua (kts. kohta 4 alla). Se, että Suomen tulisi etukäteen valmistella mahdollista liittymistään läntisten kumppaneidensa kanssa, etenkin mahdollisten Venäjän reaktioiden osalta, on ollut toistuva puheenaihe useissa tapaamisissamme Euroopassa.

## 2. Puolustus ja sotilaalliset seuraamukset Natolle

Suomen mahdollisella Nato-jäsenyydellä on strategisia ja sotilaallisia seurauksia niin Natolle kuin Suomellekin. Tarkastelemme ensin Natolle aiheutuvia seurauksia, sillä Naton vastaus Suomen mahdolliseen jäsenyyshakemukseen riippuu pitkälti kyseisistä seurauksista. Lisäksi Naton kyky täyttää sopimuksen mukaiset tehtävänsä jäsenenä olevan Suomen suhteen ovat erityisen tärkeitä Suomen kannalta.

**KOMENTORAKENNE.** Toisin kuin kylmän sodan aikana ja heti sen päättymisen jälkeen, Naton komentorakenne ei ole enää ensisijaisesti organisoitu alueellisten, tietystä maantieteellisestä alueesta vastuussa olevien esikuntien ympärille. Naton organisaatio on pääosin rakennettu toimintalinjojen mukaisesti ja siihen kuuluvat operaatioista vastaava Naton Euroopan-joukkojen komentajan (SACEUR) alaisuudessa toimiva esikunta (*Allied Command Operations*, ACO) Monsissa, Belgiassa, ja transformaatiosta vastaava esikunta (*Allied Command Transformation*, ACT) Norfolkissa, Virginiassa. Operaatioesikunnan alaisuudessa toimivat maavoimien (LANDCOM, Izmirissä, Turkissa), ilmavoimien (AIRCOM, Ramsteinissa, Saksassa) ja merivoimien



(MARCOM, Northwoodissa, Yhdistyneissä kuningaskunnissa) esikunnat sekä kaksi johtoesikuntaa (JFC), jotka sijaitsevat Brunssumissa, Alankomaisissa ja Napolissa, Italiassa. Juuri tällä yhteisten asevoimien tasolla saattaa olla havaittavissa summittainen jako pohjoisen ja etelän välillä. Natolle tuskin aiheutuisi merkittäviä vaikeuksia tuoda Suomi tähän yleiseen komentorakenteeseen, liittyipä Suomi sitten yksin tai yhdessä Ruotsin kanssa osaksi Naton Koillis-Euroopan sotänäyttämöä.


Myös Naton äskettäin perustettujen asevoimien integrointiyksiköiden (*Force Integration Units, NFIUS*) kokemuksilla Baltian maissa ja Puolassa saattaa olla merkitystä Suomen kannalta.

**INFRASTRUKTUURI.** Natolle Suomen ilmapuolustuksen voimavarojen täysi integrointi olisi merkittävä parannus nykytilanteeseen. Tällä hetkellä Naton ilmatilannekuvan ja -puolustuksen ja Suomen voimavarojen välillä on jonkin verran läpinäkyvyyttä (erityisesti ilmatilannekuvayhteistyö, *Air Situational Data Exchange, ASDE*). Tämä on tarpeen lentoliikenteen hallinnan ja turvallisuuden vuoksi. Alueellisen ilmatilannekuvan jakaminen on kuitenkin luonteeltaan rajallista ja maantieteellisesti rajattua verrattuna siihen, mitä se olisi täysimittaisesti toteutettuna Naton puitteissa. Tämä pätee ilmatilannekuvaan sekä Suomen ja sen Nato- ja EU-kumppaneiden ilmatilasta että Venäjän ilmatilasta Suomen rajan tuntumassa. Samaa koskee myös Ruotsin rajallista ilmatilannekuvan jakamista sekä Naton että Suomen kanssa.

Teknisesti ja operatiivisesti olemassa olevien ja suunniteltujen Naton ja Suomen ilmavalvontavoimavarojen integrointi olisi varsin suoraviivainen tehtävä, joka toteutuisi Suomen liittyessä Naton ilmaoperaatioiden johtamisjärjestelmään (*Air Command and Control System, ACCS*). Suomella on vastaava tekninen osaaminen ja kokemusta yhteistyöstä ACCS-järjestelmässä mukana olevien teollisten kumppaneiden kanssa.

On epäselvää, voisiko Suomi (ja/tai Ruotsi) hankkia ACCS-järjestelmän ilman Naton täysjäsenyyttä. Maa voisi kuitenkin oletettavasti varmistaa vastaavanlaisen yhteistoimintakyvyn ACCS-järjestelmän kanssa kuin puolueettoman Sveitsin FLORAKO-ilmaoperaatioiden johtamisjärjestelmällä on. Siihen asti Suomen ja Ruotsin kyky jakaa yksityiskohtaista ilmatilannekuvaa keskenään tai Nato-kumppaneiden kanssa on rajallinen.

Logistiseen infrastruktuuriin liittyvät asiat sen sijaan olisivat pitkälti tilannekuvaan riippuvaisia. Naton näkökulmasta Suomen ja Ruotsin liittyminen yhdes-



---

sä (tai myös Ruotsin yksin) olisi siinä mielessä edullista, että Nato pääsisi kiertämään Kaliningradin eristämiskapasiteetin (A2AD) ja tukemaan Baltian maiden puolustusta oletettavasti Ruotsin kautta. Tilanne olisi erilainen, jos Suomi liittyisi yksin: siinä tapauksessa Baltian maiden puolustussuunnitelun kannalta pääsy Suomen maa-alueelle, ilmatilaan ja aluevesille olisi tarpeen.

**JOUKKOJEN RYHMITYS JA SUUNNITTELU.** Jos oletetaan Venäjän joukkojen sijoittelun ja toiminnan pysyvän jokseenkin nykyisellään, Suomen nykyisen ja suunnitellun (kts. alla) joukkojen ryhmityksen pitäisi olla sotilaallisesti riittävä Naton näkökulmasta. Suomella on parempi alueellinen puolustus kuin sitä pienemmillä Baltian mailla. Tämä pitäisi paikkansa riippumatta siitä, liittyisikö Suomi Natoon yksin vai yhdessä Ruotsin kanssa. Ulkomaisten sotilastukikohtien, saati sitten ydinaseiden, sijoittaminen mahaan ei olisi edellytys Naton turvatakuiden tehokkaalle ulottamiselle alueelle.

Venäjä saattaa kuitenkin vahvistaa joukkojaan entisen Leningradin sotilaspiirin alueella, etenkin Murmanskin alueella ja Karjalankannaksella, joko vastauksena Suomen ja/tai Ruotsin Nato-jäsenyyteen tai täysin siitä riippumatta. Venäjä perusti juuri jalkaväkiprikaatin äskettäin uudelleen avattuun Alakurtin sotilastukikohtaan, Murmanskin eteläpuolelle, mikä osoittaa, kuinka tärkeänä Venäjä pitää tätä nimenomaista sotilasaluetta, joka on edelleen sen strategisen huomion keskipisteessä. Asiaa ei kuitenkaan tulisi yliarvioida: Viron tiedustelupalvelun tuoreimman julkisen raportin mukaan (maaliskuu 2016) koko Läntisen sotilaspiirin laajuusella alueella (joka ulottuu Kaliningradista Vorkutaan) Venäjä pystyy ryhmittämään vain noin 30 pataljoonan verran taktisia joukkoja. Venäjä voisi myös kohdistaa Suomeen lisää sotilaallista toimintaa samassa määrin tai enemmän kuin mitä se on kohdistanut Ruotsiin sekä Itämeren ja Pohjois-Atlantin alueen Nato-maihin viime vuosina, kuten simuloituja strategisia pommihyökkäyksiä kriittisen tärkeitä ruotsalaisia kohteita vastaan.

Naton kannalta Natoon kuuluvaa Suomea vastaan kohdistetun kohonneen uhan käsitteleminen olisi huomattavasti helpompaa, jos myös Ruotsi olisi jäsen. Kyky toimittaa nopeaa Nato-tukea ja vahvistuksia Suomeen kohottaisi Suomen joukkorakenteen pelotekykyä ja ehkäisisi Venäjän virhearvioinnin riskiä.

Jos taas Suomi liittyisi Natoon yksin, Nato saattaisi vastaavan tilanteen varalta ehdottaa lisätoimia, kuten varusteiden ennakkoarastointia Baltian esimerkin mukaisesti sekä merkittävää vaihtuvien Nato-joukkojen läsnäoloa Suomen maaperällä. Vastaavanlaisia toimia voitaisiin tarvita myös Viron ja muiden Baltian maiden puolustuksen helpottamiseksi.


Konfliktin puhjetessa Nato odottaisi myös Suomen osallistuvan aktiivisesti yhteiseen puolustukseen, eikä vähiten Baltian alueella. Suomelle syntyisi näin painetta kehittää toimintakykyään omien rajojensa ulkopuolella. Naton puolustussuunnittelijoiden kannalta Suomen alueellinen puolustus alueen käytön estämisen välineenä lienee tärkein suoranainen sotilaallinen voimavara, joka Suomella on tarjota yhteisen puolustuksen hyväksi. Suomi painottaa alueellista puolustusjärjestelmäänsä siinä määrin, ettei sijoitusten oman alueen ulkopuolella käytettäviin joukkoihin tulisi antaa vaikuttaa Suomen puolustukseen varattujen voimavarojen mitoitukseen. Liittoutuman operaatioihin osallistuminen voi olla poliittisesti ja symbolisesti tärkeää, mutta sitä ei tulisi käyttää määrittävänä tekijänä joukkosuunnittelussa. Naton näkökulmasta Naton jäsenenä olevan Suomen alueellisen puolustusjärjestelmän olemassaolo rajoittaisi Venäjän sotilaallisia vaihtoehtoja Baltian maiden suhteen.

Venäjän huomattavasti ketterämpi päätöksenteko- ja toimeenpanokyky kohdistaa kuitenkin lisäpainetta liikekannallepanoon perustuvan alueellisen puolustusjärjestelmän reagoimisaikojen suhteen, riippumatta siitä liittykö Suomi Natoon vai ei.

**YDINASEULOTTUVUUS.** Mikään jäsenyysvaihtoehtoista ei sisältäisi strategisia tai sotilaallisia perusteita pyytää Suomea sijoittamaan ydinaseita alueelleen tai hankkimaan monikäyttöistä lentokalustoa. Yhdysvaltain ja Euroopan välinen strateginen yhteys ei vaadi sellaisia toimia. Natolle tällaisen kapasiteetin sijoittaminen etulinjaan Suomessa olisi haavoittuvuutta lisäävä tekijä sekä epävarmuustekijä eskalaatiovaiheessa, jos jouduttaisiin ”*use-them or lose-them*”-tilanteeseen (jolloin ydinaseita on joko käytettävä tai ne menetetään).

### 3. Puolustus ja sotilaalliset seuraamukset Suomelle

Käytännön kannalta katsottuna Suomi sopisi helposti Nato-perheeseen. Sen asevoimat ovat Nato-standardien mukaiset ja sen puolustuksen ryhmitys ja strateginen asemoituminen Venäjää kohtaan ovat yhdenmukaisia Naton tavoitteiden ja linjausten kanssa. Suomen näkökulmasta sama pätee myös toisin päin: Naton politiikka ja vaatimukset ovat yleisesti ottaen yhtäpitäviä Suomen puolustuspolitiikan tarpeiden kanssa.



**PUOLUSTUSSUUNNITTELU JA KOMENTORAKENNE.** Naton jäsenenä Suomi olisi suoraan mukana Naton puolustussuunnittelussa ja komentorakenteessa. Tämä merkitsisi suunnanmuutosta Suomen nykyiseen Nato-yhteistyöhön nähden: Suomi tulisi osaksi yleistä jäsenten välistä vertailuprosessia ja Suomen puolustusvalmistelun sekä Naton ja sen jäsenmaiden kollektiivisten ja maakoh- taisten valmistelujen välille voitaisiin luoda tiettyä yhteneväisyyttä. Suomen puolustusvoimilla ja virkamiehillä olisi omat paikkansa Naton komentoraken- teessa: jos Suomi päättää liittyä, sen tulisi pyrkiä itselleen tärkeimpiin asemiin.

Ottaen huomioon Suomen poliittis-sotilaallisen järjestelmän tunnustetut ominaisuudet sekä maan läheisen yhteistyön Naton ja Nato-kumppanei- den kanssa, näihin rakenteisiin ”kiinnittyminen” olisi varsin suoraviivainen prosessi.

**YHTEISTOIMINTAKYKY.** Kuten yllä jo todettiin, Suomen puolustusjärjes- telmä on jo yleisesti ottaen pitkälle yhteistoimintakykyinen Naton joukko- jen kanssa ja erityisesti sen skandinaavisten jäsenten kanssa. Suomi on esi- merkiksi yksi niistä erittäin harvoista Natoon kuulumattomista maista, jotka ovat mukana taistelujärjestelmien, kuten Suomen F-18-hävittäjät, välises- sä Link 16 -datalinkkijärjestelmässä. Lukuun ottamatta ilmaoperaatioiden johtamisjärjestelmää, jossa on vielä runsaasti parantamisen varaa, yhteis- toimintakykynsä kehittämisen suhteen Suomi on luultavasti saavuttamassa sen rajan, mihin se voi edetä Naton kanssa (ja sitä kautta myös EU:n kans- sa) olematta liittokunnan täysjäsen. Ilman täysjäsenyyttä ei ole mahdollista päästä täysimääräisesti mukaan Naton puolustuspoliittisen suunnitteluko- mitean (*Defence Policy and Planning Committee, DPPC*) alaiseen suunnittelu- prosessiin. Samaa pätee myös Naton erittäin nopean toiminnan joukkoihin (*Very High Readiness Joint Task Force, VJTF*), jotka toimivat osana vahvistet- tuja Naton nopean toiminnan joukkoja (*Nato Response Force, NRF*). VJTF on optimoitu viidennen artiklan mukaisesti tehtäviin.

**SUOMEN PUOLUSTUS.** Suomessa viime aikoina esitetyt reserviläisten nopeaan aktivoimiseen ja joustavampaan käyttöön liittyvät muutokset ovat täysin vastaavia kuin ne nopeaa reagointia vaativat uhat, jotka Nato aikoo torjua ja joita vastaan se aikoo tarpeen tullen puolustautua.


Mikäli Venäjä lisäisi merkittävästi Suomen läheisyyteen ryhmittämien- sä joukkojen määrää (kts. Luku III, kohta 2), Suomen olisi ehkä harkitta- va omien joukkojensa uudelleen sijoittelua esimerkiksi kohottamalla edel- leen valmiutta. Suomella ei ole mahdollisuutta valita vastaavaa linjaa kuin

Norjan ”Ruijan-politiikka”. Idästä eteneville sotavoimille Ruija oli strateginen umpikuja edellisen maailmansodan aikana sekä kylmän sodan aikana ja on sitä edelleen, toisin kuin Suomi, jonka alueen kautta avautuu pääsy koko Itämeren alueelle. Naton jäsenenä Suomi voisi turvautua Nato-liittolaisten solidaarisuuteen vahvistaakseen Suomen puolustusta ennakkovarastoinnin ja enemmän tai vähemmän pysyvän liittokunnan joukkojen läsnäolon muodossa Venäjän virhearviointiriskin vähentämiseksi.

**ALUEELLINEN PUOLUSTUS.** Suomen alueellinen puolustus ei kovin helposti sovi maan rajojen ulkopuolella toteutettavaan sotilaalliseen väliintuloon. Kuten yllä todettiin, alueellisen puolustuksen suuri merkitys Suomelle tarkoittaa sitä, ettei oman alueen ulkopuolella käytettävää suorituskykyä tulisi kehittää niin pitkälle, että alueellisen puolustusjärjestelmän ylläpitäminen vaikeutuisi, mikä puolestaan vaarantaisi Itämeren alueen turvallisuuden. Suomi on kuitenkin jo osallistunut sotilaallisiin operaatioihin ulkomailla, sekä Naton että EU:n johdolla: jopa 800 sotilaan voimin Kosovon KFOR-operaatioon, rakentajapataljoonalla IFOR- ja SFOR-operaatioihin Bosniassa sekä komppanian vahvuisella joukolla Afganistanin ISAF-operaation saksalaisen sektorin toimintaan. Yhtä merkittävä osallistumisen muoto on myös se, että Suomi on nimennyt joukkojaan Naton NRF-joukkoihin, mikä on erinomainen harjoitus yhteistoimintakyvyn kehittämiseksi.

Jos viides artikla otettaisiin käyttöön Baltian maiden puolustamiseksi, vain suurimmilla valtioilla olisi riittävästi sotilaallisia voimavaroja tilanteeseen. Suomen osallistuminen olisi joka tapauksessa sotilaallisessa mielessä rajallinen. Naton VJTF-joukot saattaisivat olla tärkeässä osassa, jos Baltian maissa puhkeaisi viidennen artiklan mukainen kriisitilanne. Mahdollisena Nato-jäsenenä Suomi voisi tähdätä rajallisen, mutta huipputehokkaan avun antamiseen kyseiseen yksikköön yhdessä olemassa olevan NRF-joukkositoumuksensa kanssa. Yhteensä VJTF-joukkojen on suunniteltu käsittävän noin 5 000 sotilasta kaikista Naton maista. Yleisesti ottaen Nato-jäsenyyden ei tulisi ohjata Suomea kehittämään merkittävästi oman alueen ulkopuolella käytettävää sotilaallista komponenttiaan.

**INFRASTRUKTUURI.** Suomen puolustusinfrastruktuuri on lähes Nato-standardien mukainen (kts. edellä) ja sen voisi liittää integroituun Nato-järjestelmään ilman suurempia vaikeuksia, kun perustehtävänä on Suomen puolustus. Merkittävin muutos olisi Suomen ilmatilan valvontaja hallintaverkoston integrointi Naton ilmaoperaatioiden johtamisjärjestelmään (*Air Command and Control System, ACCS*) (kts. Luku III, kohta 2).



Jos Ruotsi pysyy Naton ulkopuolella, Suomea pyydetäisiin luultavasti muuttamaan logistinen infrastruktuurinsa sopivaksi Naton Baltian maihin suunnattuja vahvistuksia varten. Sen arvioiminen, millaisia vaikutuksia tällä olisi Suomen näkökulmasta, vaatisi Suomen puolustusministeriön ja Naton yhteisen teknisen erityisarvioinnin.

**YDINASEKYSYMYKSET.** Arviointiryhmä olettaa, että Naton jäsenenä Suomi ei pyytäisi ydinaseiden sijoittamista maaperälleen eikä Suomi hankisi taistelukoneita sillä perusteella, että ne pystyvät käyttämään ydinaseita. Suomen pitäisi kuitenkin päättää, liittyisikö se Naton ydinasepolitiikan suunnittelusta vastaavaan Nuclear Planning Groupiin (NPG). Tällä hetkellä siihen kuuluu 27 yhteensä 28 jäsenmaasta (vain ydinasevaltio Ranska on pidättäytynyt osallistumisesta). NPG-ryhmään kuulumisen kautta osallistujavaltiot saavat tietoa Naton ydinasedoktriinista ja -suunnittelusta, mutta se ei sinänsä tarkoita osallistumista ydinaseoperaatioihin. Myös sellaiset maat kuin Tanska, joka on aiemmin julkisesti vastustanut Naton ydinasepolitiikkaa, eivät ole missään vaiheessa jättäytyneet pois NPG:n toiminnasta.

Jos Naton jäsenmaa on myös NPG:n jäsen eikä sillä ole ydinaseita omalla alueellaan, sen ei odoteta ottavan ydinaseiskuja taistelukoneidensa tehtävävalikoimaan. Maa voi kuitenkin tehdä oman osansa tällaisten tehtävien suorittamisessa esimerkiksi tarjoamalla hävittäjäsaattueen tai osallistumalla ilmapuolustukseen vaikuttamiseen (*suppression of enemy air defences*, SEAD-toiminta). Osallistuminen on kuitenkin kunkin maan oma valinta.


**SUHTEELLINEN ETU.** Koska Nato on kollektiivinen puolustusorganisaatio, Suomella olisi yksin tai yhdessä Ruotsin kanssa mahdollisuus hyödyntää suhteellista etuaan ja näin ollen hyödyttää liittokuntaa enemmän kuin pelkät omat kyvyt sallisivat. Kolme osa-aluetta tulee suoralta kädeltä mieleen (mutta niitä voi olla enemmänkin):

- Venäjää koskeva tiedustelutieto Vianmereltä etelään. Tiedustelutiedon keruu ja käsittely eivät varsinaisesti kuulu Naton tehtäviin, sillä kyseistä tietoa ei yleensä vaihdeta monenkeskisesti, mutta se palvelee joka tapauksessa kollektiivisen puolustuksen tarpeita. Nyt kun Suomi on siirtymässä pääasiallisesti vastavakoiluasetelmista kohti laajempaa tiedustelutoimintaa, maan maantieteellinen sijainti ja syvä aluetuntemus antavat sille merkittävää lisävaikutusvaltaa.

- Kyberpuolustus on toinen alue, jolla Suomella on tunnustettua asiantuntemusta. Suomen tämänhetkinen osallistuminen Naton Tallinnassa sijaitsevan kyberturvallisuuden osaamiskeskuksen (Centre of Excellence) toimintaan on tässä suhteessa merkittävä askel.
- Myös niin kutsuttu epämääräinen tai hybridisodankäynti on alue, jolla Suomella on erityistä asiantuntemusta perustuen Suomen perinteiseen kokonaisturvallisuusnäkemykseen, joka tähtää koko yhteiskunnan kestävämmän kasvattamiseen. Hybridisodankäynti on jo ollut Naton rauhankumppanuusyhteistyön kohteena. Koska ”pienet vihreät miehet” ja ”tunnuksettomat sotilaat” tuskin kohtaisivat kovin sallivaa ympäristöä Suomessa, on epäselvää, olisiko tämä ylipäänsä kovin lupaava toiminnan osa-alue Suomen hyödynnettäväksi. Suomi voisi kuitenkin kätevästi toimia aiheeseen liittyvän alueiden välisen yhteistyön välikappaleena Baltian maiden kanssa tai se voisi toimia EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa, jos EU päättäisi perustaa hybridisodankäynnin keskuksen.

**PUOLUSTUSHANKINNAT JA HUOLTOVARMUUS.** ACCS-järjestelmän muodostamaa merkittävää poikkeusta lukuun ottamatta, Nato ei enää ole mukana suurissa varustehankintaohjelmissa. Sen sijaan sillä on tärkeä rooli puolustusjärjestelmiä koskevien normien ja standardien asettajana. Täysi osallistuminen tähän prosessiin parantaisi nykyistä tilannetta. Tätä nykyä Suomessa ei ole paljon muuta vaihtoehtoa kuin hankkia järjestelmiä, joiden tekniseen määrittelyyn sillä ei ole ollut mahdollisuutta osallistua. Käytännössä tämä koskee sekä ulkomailta että suomalaisilta valmistajilta tehtyjä järjestelmähankintoja. Ottaen huomioon Suomen puolustusteollisen laadukkaan ja monipuolisen pohjan, asianmukaisen vaikutusvallan käyttämisen ei pitäisi olla vaikeaa. Suomen kansallista päätösvaltaa korostava linja hankintoja koskevissa valinnoissa voi olla helpompi säilyttää Naton monikeskisen järjestelmän puitteissa kuin pyrkimällä suoraan kahdenvälisiin suhteisiin vahvempien ulkomaisten toimittajien, etenkin Yhdysvaltain kanssa Ruotsin mallin mukaan.

Natolla on myös tärkeä rooli logistisen tuen tarjoajana Luxemburgissa sijaitsevan huolto- ja logistiikkaviraston (*NATO Supply and Procurement Agency, NSPA*) kautta sekä muiden huoltovarmuuden turvaamiseen osallistuvien virastojen kautta, mukaan lukien Naton polttoaineputkijärjestelmä. Suomen äskettäin hyväksymän Suomen ja Naton välisen isäntämaasopimuksen (*Host Nation Support Memorandum of Understanding*) pitäisi mahdollistaa yhteistyön tällä osa-alueella jo ennen mahdollista Nato-jäsenyyttä.



---

Suomi painottaa enemmän huoltovarmuutta laajassa mielessä kuin useimmat Naton jäsenmaat, etenkin mitä tulee taloudellisen toiminnan ylläpitämiseen kriisitilanteessa. Ei ole mitään syytä, miksi Nato-jäsenyys muuttaisi tätä kansallista politiikkaa, joka ei haittaa liittokuntaa.

**BUDJETTIVAIKUTUKSET.** Nato on sinänsä suhteellisen pienten kulu-  
jen organisaatio. Sen vuotuiset infrastruktuuriin liittyvät menot ovat noin 5,2 miljardia euroa. Kun verrataan Suomen BKT:tä suhteessa Naton kokonaisuuteen, Suomen osuuden menoista tulisi olla hieman yli 1 %, mikä käytännössä tarkoittaa alle 55 miljoonaa euroa. Näiden kulujen tulisi nousta lähitulevaisuudessa ottaen Baltian maiden oman ja niitä varten tehdyn yhteisen puolustusvalmistelun puutteet huomioon. Tähän tulee lisätä Naton puitteissa työskentelevien suomalaisten henkilöstökulut, jos Suomi liittyy järjestöön. Naton kansainväliseen henkilöstöön kuuluu tällä hetkellä 1 100 henkilöä ja sen komentorakenteeseen 6 700 sotilashenkilöä ja virkamiestä. Tähän suhteutettuna suomalaista henkilöstöä olisi noin 80.

Nato on asettanut puolustusmenojen kansalliseksi tavoitteeksi 2 % bruttokansantuotteesta: 28 jäsenmaan joukossa vain neljä maata (ml. Viro) on saavuttanut sen, ja viides (Puola) kenties pääsee joukkoon vuoden 2016 kuluessa. Suomen 2,69 miljardin euron puolustusbudjetti edustaa 1,3 % osuutta yhteensä 207 miljardin euron bruttokansantuotteesta. Oman arviomme mukaan summa nousee kuitenkin 3,41 miljardiin euroon ja 1,64 % bruttokansantuotteesta Naton määritelmien perusteella. Jotta ero saataisiin kurottua umpeen, vuosibudjettia tulisi kasvattaa noin 730 miljoonalla eurolla.

Asevelvollisuuden pohjautuvan alueellisen puolustuksen säilyttäminen samalla kun valmiutta kohotetaan ja joukkorakennetta modernisoidaan (esim. tuleva taistelukonehankinta ja laivaston kalustohankinnat) vaatii menojen lisäämistä, liittyykö Suomi Natoon tai ei.

## 4. Suomi ja Nato: liittymisen strategiset ja poliittiset seuraamukset

Empiirisesti katsoen Nato-jäsenyys (tai Naton ulkopuolella oleminen) ei näytä suuremmin vaikuttavan pienten maiden mahdollisuuksiin tehdä diplomaattisia aloitteita maailmanlaajuisesti. Hyvät palvelukset, rauhanylläpito tai kehityspolitiikka ovat muuttujia, jotka eivät ole sidoksissa siihen, millainen asema maalla on kollektiivisen puolustuksen suhteen. Norja ei



ole Suomea tai Ruotsia vähemmän dynaamisempi tai tehokkaampi tässä suhteessa.


Suomen ja Venäjän välit ovat epäsymmetriset ja ovat olleet sellaiset jo viimeiset 300 vuotta Suomen ollessa joko osa Ruotsia tai itsenäinen valtio. Tämän epätasapainon hallitsemiseen on historian saatossa käytetty erilaisia strategioita, yhteistyöjärjestelyjä ja jopa lyhytaikaisia liittolaissuhteita Venäjän kanssa (Ruotsi 1720-luvulla ja Napoleonin sotien viimeisinä vuosina), liittolaisuuksia muiden suurvaltojen kanssa tasapainottamassa Pietarin/Moskovan vaikutusta sekä puolueettomuus- ja liittoutumattomuuspolitiikkaa. Suomi noudatti puolueettomuuspolitiikkaa aina 1950-luvulta lähtien – ja Ruotsi vielä paljon varhaisemmin, vuodesta 1814 alkaen – ja siirtyi Neuvostoliiton romahduksen ja Euroopan unioniin liittymisen jälkeen sotilaalliseen liittoutumattomuuspolitiikkaan. Vuoden 2007 jälkeen Suomi ei ole enää käyttänyt termiä liittoutumattomuus kuvaamaan ulkopoliittikaansa, kun taas Ruotsi käyttää sitä edelleen. Asia ilmaistaan yksinkertaisesti niin, ettei Suomi kuulu sotilasliittoon.

Toisin kuin Ruotsilla, Suomella on kuitenkin – Norjan tavoin – laaja kahdenvälinen agenda Venäjän kanssa ja pitkä maa/aluevesiraja.

Lähitulevaisuudessa Suomen – ja Ruotsin – Nato-suhteet, jotka ovat kehittyneet merkittävästi etenkin kylmän sodan päättymisen jälkeen, voidaan kaavamaisesti esittää neljän skenaarion avulla (kts. kohta 2 yllä):

- Sekä Suomi että Ruotsi pysyvät liittokunnan ulkopuolella
- Suomen ”*Alleingang*”: Suomi liittyy yksin Natoon
- Ruotsin ”*Alleingang*”: Ruotsi liittyy yksin Natoon
- Molemmat maat liittyvät Natoon

**ALUEELLISET SEURAUKSET.** Seuraavassa käsittelemme kolmea jälkimmäistä skenaariota olettaen, ettei kummankaan maan istuva hallitus tee asiassa päätöksiä ennen maansa seuraavia eduskuntavaaleja vuonna 2018 (Ruotsi) ja 2019 (Suomi), lukuun ottamatta tilannetta, jossa lähiympäristössämme tapahtuisi jotain erittäin dramaattista.



---

Molemmat maat ovat viime vuosina kehittäneet Nato-suhdettaan. Usein väitetään, että vuonna 1994 alkaneen Naton rauhankumppanuusohjelman (*Partnership for Peace Programme, PfP*) jäsenyyden ja sen jatkoksi vuonna 2014 perustetun laajennettujen mahdollisuuksien (*Enhanced Opportunities, EOP*) kumppanuusyhteistyön kautta Suomi ja Ruotsi ovat käytännöllisesti katsoen jo liittokunnan jäseniä ja sellaisina ulkopuolinen maailma ne näkee. Isäntämaasopimus (*Host Nation Support*), jonka molemmat maat allekirjoittivat Naton Walesin huippukokouksessa 2014, on jo voimassa Suomessa ja menee Ruotsissa valtiopäivien käsittelyyn tänä keväänä. Tämä vahvistaisi oletusta siitä, että Suomi, ja Ruotsi, olisivat EU- ja kahdenvälisen sitoumustensa nojalla, ja laajemmin läntisen solidaarisuuden vuoksi mitä todennäköisimmin osallisina sotilaallisessa konfliktissa Itämeren yhteisellä strategisella alueella.

Siitä huolimatta Nato-jäsenyyden hakemisen ympärille keskittyvä poliittinen keskustelu osoittaa, että itse hakemuksella on erittäin suuri symbolinen merkitys poliittisesti. On tietenkin selkeä ero siinä, onko kyseessä läheinen yhteistyösuhde, jollainen Suomella ja Ruotsilla on, vai varsinainen jäsenyys, joka tuo maat viidennen artiklan turvatakuiden piiriin. Riippumatta siitä, kuinka läheinen yhteistyösuhde on, se ei itsessään anna turvatakuita. Lisäksi, kun maa on liittynyt jäseneksi, päätös on jokseenkin peruuttamaton. Yksikään Naton jäsenmaista ei ole koskaan tosissaan puhunut liittokunnan jättämisestä. Ranska vetäytyi organisaation toiminnasta ja yhtenäisestä komentorakenteesta vuonna 1966, mutta pysyi liittokunnan jäsenenä. Se palasi toimintaan vuonna 2009. Sen sijaan yhteistyösuhteen voi päättää osittain tai, hyvin epätodennäköisessä tapauksessa, kokonaisuudessaan tai se voi menettää merkityksensä.


Hakemus enteilisi merkittävää geopolittista muutosta Euroopan kartalla. Ottaen huomioon Suomen ja Ruotsin alueellisen laajuuden kyseessä olisi alueellisesti katsottuna Naton suurin yksittäinen laajentuminen sitten Turkin ja Kreikan liittymisen vuonna 1952. Naton ja Venäjän välittömän rajan pituus kaksinkertaistuisi ja Itämerestä tulisi Suomenlahden perukkaa ja Kaliningradin enklavia lukuun ottamatta ”Naton sisämeri”. Sehän on jo ”EU:n sisämeri”. Näin ollen se muuttaisi huomattavasti liittokunnan alueellista kokoonpanoa. Vertailukohtia Turkin ja Kreikan kanssa on enemmänkin: Myös Suomi, Ruotsi ja Norja ovat sivustavaltioita.

Suomen Nato-jäsenyys todennäköisesti vahvistaisi Suomen välitöntä turvallisuutta, sillä maa pääsisi viidennen artiklan turvatakuiden piiriin, ja vahvistaisi pelotetta mahdollista hyökkäystä vastaan. Jäsenyys myös johtaisi todennäköisesti määrittelemättömäksi ajaksi vakavaan kriisiin Venäjän kanssa. Vaikka jännite nousisikin, siitä ei välttämättä seuraisi avointa konfliktia, koska Venäjä olisi tietoinen siitä, että mikä rikkomus tahansa vetäisi koko liittokunnan mukaansa.

Aina siitä asti, kun Norja liittyi Natoon, sen hallitukset ovat pyrkineet yhdistämään pelotevaikutuksen ja vastapuolen vakuuttelun. Norja lupasi olla sijoittamatta ydinaseita tai ulkomaisia joukkoja maaperälleen rauhan aikana ja järjestämättä sotaharjoituksia Ruijan alueella. Suomi (ja/tai Ruotsi) voisivat ottaa käyttöön vastaavanlaisia yksipuolisia omaehtoisia rajoituksia, mutta Ruija-tyyppiset järjestelyt eivät luultavasti tulisi kyseeseen minkään Suomen alueen osalta. On sinänsä mielenkiintoista, että vastaavista rajauksista ei ilmeisesti keskusteltu Turkin liittyessä Natoon, vaikka maalla oli pitkä yhteinen raja Neuvostoliiton kanssa.

Jos Suomi päättäisi hakea Nato-jäsenyyttä, kyseessä olisi merkittävä poliittinen tappio Moskovalle. Se osoittaisi, että Venäjän aiempien vuosien toistuvat varoitussignaalit liittymistä vastaan ovat epäonnistuneet. On sinänsä riskitiriitaista, että Venäjä yrittää estää Suomen ja/tai Ruotsin Nato-jäsenyyden pelottelemalla pikemmin kuin vakuuttamalla. Tämä näyttää kuitenkin vastaavan aiempia Venäjän ja Neuvostoliiton käytäntöjä ja poliittista kulttuuria. Moskovan argumentti on, että mitä tahansa se tekeekin, sen toimet ovat vastaus Naton aggressiivisiin siirtoihin.

**LIITTYMISMENETTELYSTÄ.** On huomioitava, että myös mahdollisen liittymisen nopeudella saattaa olla vaikutuksensa. Jäsenyysprosessit voivat pitkittyä riippuen hakijamaan poliittisen päätöksenteon tilasta sekä siitä, kuinka toivottava kyseisen maan jäsenyys on olemassa olevien Nato-maiden mielestä tai kuinka valmis sen katsotaan olevan jäsenyyteen. Jos Suomi hakisi jäsenyyttä lähitulevaisuudessa, sen lisäksi, että Naton välitön raja Venäjän kanssa kaksinkertaistuisi, tämä tapahtuisi todennäköisesti kireässä kansainvälisessä tilanteessa. Koska maan sisäinen poliittinen prosessi vaatisi Suomessa useita kuukausia, eduskunnan hyväksynnän ja mahdollisesti kansanäänestyskampanjan, maa saattaisi joutua Venäjän kovan painostuk-



---

sen kohteeksi. Jos Ruotsi hakisi jäsenyyttä samanaikaisesti, koko hakemusprosessi pitkittyisi, sillä ruotsalaisen järjestelmän mukaisesti kansanäänestys on luonnollinen osa liittymisprosessia. Suomen osalta on epävarmaa, miten asia etenisi. Kansan mielipiteellä on tärkeä osa liittymisprosessissa.

Kansanäänestysprosesseissa tulee aina vastaan ongelma miten kysymys muotoillaan, koska se vaikuttaa väistämättä lopputulokseen. Euroopan unioniin liittymisen yhteydessä sekä Suomessa että Ruotsissa järjestettiin kansanäänestys saavutetusta sopimuksesta<sup>8</sup>. Ruotsissa, kuten myös Tanskassa, oli kansanäänestys myös siitä, tulisiko maan liittyä vai olla liittymättä EU:n talous- ja rahaliittoon (EMU).

Mahdollisen päätöksen Suomen Nato-jäsenyyden hakemisesta tekisi tasavallan presidentti hallituksen esityksen pohjalta. Ennen tätä, hallitus antaisi asiasta selonteon eduskunnalle, ja eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa pidettäisiin jatkuvasti ajan tasalla prosessin ja neuvotteluiden etenemisestä. Jos neuvottelujen lopputuloksesta päätettäisiin järjestää kansanäänestys, siitä pitäisi säätää vastaava erityislaki. Kansanäänestyksen jälkeen eduskunnan olisi hyväksyttävä Suomen liittymissopimus, minkä jälkeen tasavallan presidentti tekisi lopullisen päätöksen.

Ruotsin perustuslaki puolestaan sallii sekä sitovat että neuvoo-antavat kansanäänestykset, ensin mainitut tosin vain perustuslakiin liittyvissä asioissa. Käytännössä ero näiden kahden äänestysmuodon välillä ei ole kovin merkittävä, sillä myös neuvoo-antavan kansanäänestyksen katsotaan olevan ratkaiseva. Jos ja kun Ruotsissa vallitsee laaja yhteisymmärrys siitä, että maan tulisi hakea Nato-jäsenyyttä, mahdollistavan kansanäänestyksen järjestäminen siitä, haetaanko jäsenyyttä vai ei, lienee edellytys sosiaalidemokraattien tuen saamiselle. Yleisesti vallitseva käsitys on, että tämä on poliittisesti ratkaiseva hetki liittymisprosessissa. Ruotsissa mahdollistavan kansanäänestyksen jättäminen väliin Suomen mallin mukaisesti saattaisi johtaa syytöksiin, että hallitus yrittää vaikuttaa poliittisen prosessin lopputulokseen jättämällä hakemuksen ilman selvää poliittista valtuutusta.


---

<sup>8</sup> Ahvenanmaalla järjestettiin erillinen kansanäänestys pari viikkoa manner-Suomessa järjestetyn äänestyksen jälkeen. Kansanäänestys unioniin liittymisestä järjestettiin myös Irlannissa (1972), Norjassa (1972, 1994), Tanskassa (1972), Itävallassa (1994), ja vuonna 2003 Maltalla, Sloveniassa, Unkarissa, Liettuaissa, Puolassa, Tšekin tasavallassa, Virossa, Latviassa sekä Kroatiassa (2012).

**NOPEUTETTU MENETTELY (FAST TRACK)?** Tätä taustaa vasten on varsin todennäköistä, että kysymys mahdollisesta nopeutetusta menettelystä (*fast track*) otettaisiin esille, jolloin viidennen artiklan sitoumusten julistettaisiin olevan voimassa jo ennen kuin Suomesta (ja Ruotsista) on tullut täysjäsen. Tämä olisi ensimmäinen kerta, kun Nato käytäisi sellaista menettelyä. Korkea yhteistoimintakyky Naton, Suomen ja Ruotsin välillä tekisi tästä teknisesti katsottuna varsin suoraviivaisen vaihtoehdon. Tämän lähestymistavan varjopuolena olisi tietenkin se, että jos Ruotsin kansa äänestäisikin "ei" (kuten se teki yhteisvaluutta-asiassa), liittokunnan olisi perussopimuksensa perusteella kumottava aiempi päätöksensä, millä taas olisi erittäin kielteisiä vaikutuksia. Istuva hallitus saisi syytökset suurstrategiasta luopumisesta ja joutuisi kuitenkin palaamaan vanhaan. Jos nopeutetusta menettelystä kerrottaisiin julkisesti, paradoksaalista kyllä, se saattaisi herättää jäsenyyden vastustajat, sillä he voisivat väittää liittokunnan yrittävän vaikuttaa demokraattisen prosessin lopputulokseen. Niin tärkeä kuin nopeutettu menettely mitä ilmeisimmin olisikin turvallisuuden kannalta, se olisi täynnä sisäpoliittisia ongelmia.

**NAAPURIMAAT.** Epäilemättä Baltian maat katsoisivat Suomen Nato-jäsenyyden ja Naton ja Venäjän välisen rajan pitenemisen siirtävän niiden ja Venäjän välistä jännitettä pohjoisemmaksi. Suomen liittyminen tarkoittaisi osaltaan kireiden suhteiden aiheuttaman taakan tasaisempaa jakautumista entistä huomattavasti pidemmän Naton ja Venäjän väliselle rajalle. Baltian maat eivät enää olisi Norjan ja Puolan kanssa ainoat etulinjan valtiot. Jos myös Ruotsi liittyisi Natoon, tämä lisäisi käytännössä huomattavasti Baltian puolustuksen strategista syvyyttä ja muuttaisi Pohjoismaiden/Baltian alueen yhteiseksi strategiseksi alueeksi. Se helpottaisi sotilaallista integraatiota Baltian maiden ja uuden jäsenmaan/uusien jäsenmaiden kesken. Tätä nykyä näiden maiden puolustaminen on suuren luokan haaste.

Millaisia reaktioita olisi odotettavissa liittokunnan sisällä, jos Suomi ja Ruotsi hakisivat jäsenyyttä? Joistakin eteläisen alueen valtioista saattaisi tuntua siltä, että huomio siirtyisi niiden huolista pohjoiseen. Kun ottaa huomioon Suomen pitkän rajan Venäjän kanssa sekä maan historian, jonka aikana se on hakenut vakaata suhdetta suurvaltanaapuriinsa, jotkut jäsenvaltiot saattaisivat puolestaan pelätä, että Suomi vaikeuttaisi pyrkimyksiä vastustaa



---

päätäväisemmin Moskovaa. Toisista taas voi tuntua, että Suomen/Ruotsin jäsenyys lisäisi jännitystä Euroopassa. Näin liittokunta loisi enemmän ongelmia kuin se ratkaisisi, ja jäsenmaat voisivat ajatella, että olisi parempi jättää asiat ennalleen. Jotkut puolestaan voisivat epäröidä sellaisen maan ottamista viidennen artiklan turvatakuiden piiriin, jolla on niin suojaton maantieteellinen asema kuin Suomella. Tämä argumentti esitetään silloin tällöin, kun keskustellaan Suomen mahdollisesta erillisestä liittymisestä (*Alleingang*). Todellisuus liittokunnan sisällä on kuitenkin se, että huolet Suomen ja Ruotsin mahdollista jäsenyyttä kohtaan ovat melko vähäisiä: jäsenyys hyväksytään laajalti, mutta näkemykset sen toivottavuudesta eivät ole yhtä selkeitä. Kuten tapaamisissamme on todettu, Ruotsin erillistä liittymistä Natoon pidetään sen operatiivisista eduista huolimatta kuitenkin poliittisesti ja strategisesti ongelmallisena, sillä se eristäisi Suomen. Mitä Suomeen tulee, maan vakava suhtautuminen sotilaallisiin kysymyksiin sekä todistettusti onnistunut tapa hoitaa Venäjä-agendaa ovat etuja, vaikka kumpaankin näistä saattaa sisältyä edellä kuvattua varauksellisuutta.

Sekä Suomen että Ruotsin katsotaan olevan täysiarvoisia länsimaita, jotka ovat onnistuneet hyvin EU:n jäseninä ja Naton kumppanimaina. Liittokunnan piirissä ne olisivat vähemmän kiistanalaisia kuin Naton kylmän sodan jälkeinen itälaajentuminen.

Vallitsevien poliittisten ja strategisten olosuhteiden valossa näyttää varsin epätodennäköiseltä, että Nato päättäisi sulkea ovensa jatkolaajentumiselta. Sekin vaihtoehto on kuitenkin mainittava, pelkästään niiden mahdollisesti vakavien seurausten vuoksi, joita se voisi Suomelle (ja Ruotsille) aiheuttaa. Lisäksi vastaavaa on tapahtunut EU:n omalle laajenemisprosessille, joka on viime vuosina hidastunut dramaattisesti. Näin ollen pikainen laajeneminen Länsi-Balkanin ehdokasmaihin vaikuttaa varsin epätodennäköiseltä. Jos Nato päättäisi sulkea ovensa (*Torschluss*), Suomi ei enää voisi käyttää Nato-jäsenyyden mahdollisuutta – ja todellisuutta – keinona hallita pysyvää geopolittista dilemmaansa, jonka sen vaikeasti ennustettava naapurimaa aiheuttaa. Suomelle avoinna olevien poliittisten vaihtoehtojen määrä vähenisi. Natossa ei ole kuitenkaan pyrkimystä kohti ovet sulkevaa *Torschluss*-politiikkaa, mutta tämä voi muuttua ajan myötä, mikäli amerikkalaisten sitoumukset Aasian suunnalla saisivat Yhdysvallat vähentämään sitoutumistaan Euroopan turvallisuuteen.


Sivustavaltiona Suomi voisi myös ottaa oppia Turkin kokemuksista. Sil- lä oli myös pitkä yhteinen raja Neuvostoliiton kanssa (Georgian, Armenian ja Azerbaidzhanin sosialistiset neuvostotasavallat) ja se otettiin Naton jäse- neksi vuonna 1952 Korean sodan aikana – eli siis erittäin kireässä kansain- välisessä tilanteessa. Myös sen maa-alue, noin 800,000 neliökilometriä, oli suunnilleen samankokoinen kuin Suomi ja Ruotsi yhteensä. Tapausten välillä on kuitenkin myös useita eroavaisuuksia. Ottaen huomioon Venäjän histo- rialliset Turkin salmien hallintaa koskevat vaatimukset, Turkissa vallitsi vahva yhteisymmärrys halusta liittyä Pohjois-Atlantin liittoon. Useat liiton perusta- jäsenistä näkivät Turkin osana Lähi-itää, mikä mahdollisesti siirtäisi resurs- seja Naton pohjoisilta tai keskieurooppalaisilta alueilta. Vahva sitoutuminen Korean sotaan (johon kuului kokonaisen taisteluprikaatin kunniakas osan- otto) ja ensimmäinen Naton Euroopan-joukkojen komentaja (SACEUR) kenraali Eisenhower<sup>9</sup> olivat ne tekijät, jotka vaikuttivat päätökseen hyväksyä Turkin liittyminen. On mielenkiintoista huomata, että Neuvostoliitto, joka vuonna 1946 oli esittänyt vaatimuksia Turkin salmien hallinnan suhteen, ei reagoinut erityisen voimakkaasti Turkin (tai Kreikan) Nato-jäsenyyteen.

Poliittisten vaikutusten lisäksi Suomen hakemus keskittäisi huomion usei- den Venäjän maantieteellisten alueiden, yhtäältä Pietarin ja toisaalta Mur- manskin ja Arkangelin, merkitykseen.

Ensin mainittu alue on aina ollut sensitiivinen kysymys siitä asti, kun kau- punki vuonna 1703 perustettiin, ja se on johtanut useisiin sotiin ensin Ruot- sin ja sittemmin Suomen ja Venäjän välillä. Tänä päivänä alue on Venäjän talouden toiseksi tärkein veturi ja lähimpänä Naton rajaa sijaitseva merkit- tävä alue. Etäisyys Suomen rajalta Pietariin on alle 200 km.

Toinen Venäjän alue, jolle Naton läheisyys olisi erityisen herkkänä asia, on Kuo- lan niemimaa. Se on edelleen ydinsukellusveneiden muodostaman Venäjän toisen iskun kyvyn ainoa tukialue, ja myös Murmanskiin on matkaa Suomen rajalta alle 200 km. Vaikka Murmansk oli tärkeä alue myös kylmän sodan aika- na, se on edelleen keskeisessä osassa Venäjän pyrkiessä säilyttämään aseman- sa ydinasesupervaltana. Ydinaseet näyttelevät jälleen erittäin näkyvää roolia Venäjän puolustusstrategiassa ja -politiikassa. Vaikka Suomi noudattaisi Norjan mallia ja asettaisi omaehtoisia rajoituksia ydinaseiden ja ulkomaisten joukko-

<sup>9</sup> Ennen kuin kenraali Eisenhowerista tuli ehdokas marraskuun 1952 presidentinvaaleissa.



---

jen sijoittamiselle alueelleen, Venäjä voisi silti pyrkiä lisäämään joukkojaan pohjoisessa suojellakseen Murmanskin ja Arkangelin alueita ja niiden maayhteyksiä muuhun Venäjään (kts. luku II). Kuten yllä pohdittiin, tämä voisi puolestaan synnyttää keskustelua Naton läsnäolosta Suomessa, mikä voisi aiheuttaa ristiriidan Suomen aikomusten kanssa soveltaa Norjan mallia.

Venäjä on jo elänyt varsin pitkään sen tosiasian kanssa, että Natolla on pääsy lähelle Murmanskia. Näin ollen voisi olettaa, että se voisi hyväksyä tilanteen myös siinä tapauksessa, että Suomi kuuluisi liittokuntaan. Mutta Venäjän näkökulmasta näillä kahdella tapauksella lienee selkeä ero. Kuolan niemimaalle sijoitetut ydinsukellusveneen ja Barentsinmeren ja Pohjoisen jäämeren kasvava taloudellinen merkitys ovat seikkoja, jotka ovat tulleet kuvaan vasta paljon liittokunnan perustamisen jälkeen. Suomen jäsenyys merkitsisi liittokunnan siirtymistä lähemmäs Kuolan niemimaata.

Kun Suomen alue olisi tärkeä missä tahansa Itämeren alueen konfliktissa, Venäjän strategiset ongelmat vain pahenisivat, jos myös Ruotsi hakisi jäsenyyttä. Jos Nato voisi rajoituksetta käyttää sekä Suomen että Ruotsin aluetta tällaisessa konfliktitilanteessa, liittokunnan mahdollisuudet hallita vihollisuuksia Venäjän ja yhden tai useamman Baltian maan välillä paranisivat huomattavasti. On vaikea mitata, missä määrin Suomen ja Ruotsin jäsenyydet muuttaisivat läheisten sotilasalueiden strategista merkitystä Venäjän silmissä muihin alueisiin verrattuna, sillä kaikki riippuu Venäjän ja sen vastapuolten välisten suhteiden tilasta ja mahdollisista konflikteista muualla. Lienee silti perusteltua olettaa, että Venäjä lisäisi voimavarojaan luoteisilla alueillaan.

**VENÄJÄN MAHDOLLISISTA REAKTIOISTA.** Venäjä ei ole sinut itsensä eikä ympäröivän maailman kanssa. Viimeisten 15 vuoden aikana Venäjästä on tullut tyytymätön valta, joka on asettanut kyseenalaiseksi kylmän sodan jälkeiset järjestelyt Euroopassa ja jopa vuoden 1975 Helsingin päätösasiakirjan ja Pariisin vuoden 1990 peruskirjan normit ja periaatteet. Venäjä katsoo joutuneensa altavastaajan asemaan Euroopassa. Venäjän eliitti jakaa laajalti käsityksen, ettei Venäjä ole vain yksi maa Euroopan maiden joukossa. Tämä erottaa Venäjän muista maista ja johtaa revisionistiseen näkemykseen, jonka perusteella Venäjä vaatii Euroopan turvallisuusrakenteiden uudelleen neuvotteluja ja jopa etupiiriäon tunnustamista eli toisin sanoen veto-oikeutta estää kehityskulkuja, joka loukkaavat Venäjän etuja. Historiallisista kokemuksista johtuen tämä ei ole Suomelle hyväksyttävää. Venäjä katsoo erityisesti Naton laajenemisen olevan uhka, jonka takana on Yhdysvallat ja tavoit-




teena amerikkalaisten sotilastukikohtien ja joukkojen tuominen lähemmäs Venäjän rajaa Venäjän patoamiseksi.

Venäjällä on yhteinen maaraja yhteensä 14 maan kanssa aina Pohjois-Koreasta Norjaan asti. Sen rajat ovat historiallisesti huokoiset, koska maantieteellisiä esteitä on vähän. Tämä selittää osaltaan Venäjän luontaisen vaikeuden suhtautua naapureihinsa. Yhtäkään konfliktia ei ole saatu ratkaistua entisen Neuvostoliiton alueella. Ne ovat kaikki jääneet kytemään ja niitä luonnehditaan jäätyneiksi konflikteiksi. Useimmissa tapauksissa ne takaavat Moskovalle tietyn asteisen valvontaoikeuden (*droit-de-regard*), mutta estävät samanaikaisesti taloudelliset ja kansalaisyhteiskuntien väliset yhteydet, millä on moninaisia seurauksia.

Huolimatta siitä, ettei Neuvostoliitto koskaan täysin hyväksynyt Suomen puolueettomuuspolitiikkaa, nykypäivän Venäjä ei ole kyseenalaistanut Suomen yhdentymistä läntisiin rakenteisiin. Yleisesti ottaen entisen Neuvostoliiton tavoin myös Venäjä suhtautuu skeptisesti kaikkiin harmaan alueen järjestelyihin, kuten puolueettomuuteen, liittoutumattomuuteen ja niin edelleen, ja erityisesti läheisempään yhteistyöhön Naton kanssa, jota Venäjä pitää vastustajanaan. Kaikkinainen Naton laajentuminen olisi Moskovalle poliittinen tappio, kuten se huomauttaa viimeisimmässä joulukuussa 2015 julkaistussa kansallisen turvallisuusstrategiansa päivityksessä. Se toteaa, että Naton lisälaajentuminen ja sen sotilasinfrastruktuurin siirtäminen lähemmäs Venäjän raja-alueita on uhka Venäjän kansalliselle turvallisuudelle. Suomen mahdollisesti liittyessä Natoon pitkä yhteinen raja korostaisi geopoliittista muutosta vielä entisestään.

Jatkuva yhteistyö Naton kanssa, laajennettu rauhankumppanuus, oikeus ja mahdollisuus hakea Nato-jäsenyyttä sekä syvenevä sotilaallinen integraatio Ruotsin kanssa ja intensiivinen poliittinen ja sotilastekninen yhteistyö Yhdysvaltain kanssa ovat kehityskulkuja, joita Moskova seuraa tarkasti, mutta joita se kommentoi yleensä alemmalla kuin hallitustasolla. Mutta Suomen (ja/tai Ruotsin) Nato-jäsenyyteen Venäjä reagoisi; geopoliittinen muutos olisi niin suuri, ettei Moskova voisi jättää sitä huomiotta. Suomen ja Venäjän suhteet kärsivät huomattavasti ja poliittinen reaktio olisi ankara ja todennäköisesti myös "henkilökohtainen", kuten silloin, kun Turkin ilmavoimat ampuivat alas venäläisen hävittäjän Syyrian konfliktin aikana. Venäjän odottamaton ja provosoimatta alkanut rajajärjestelmän rikkomus Pohjois-Suomessa vuoden 2015 loppupuolella on esimerkki Venäjän taipumuksesta luoda ongelmia, käyttäen niitä hyväkseen ja tarjoutua hallitsemaan niitä ilman,



että niitä varsinaisesti ratkaistaan. Venäjän reaktioihin voisi myös kuulua paineen lisääminen Baltian maiden vastaisilla rajoilla. Venäjä voi myös harkita Suomessa asuvan venäläistä syntyperää olevan väestön poliittista aktivoimista. Liittymisprosessin aikana ilmapiiri olisi myrkyttynyt ja kauppa voisi kärsiä huomattavasti samaan tapaan kuin nyt tapahtuu Turkin ja Venäjän välisessä kiistassa. Naton laajenemista koskevan keskustelun taustaa vasten Suomen ja Venäjän kahdenvälinen agenda ajautuisi kaaokseen, vaikka Norjan kyky ylläpitää vastaavaa Venäjä-agendaa Nato-jäsenyydestä huolimatta viittaisi siihen, että asiointi voi muuttua.

Useimmiten Neuvostoliiton ja Venäjän suhtautuminen perättäisiin Naton laajentumiskierroksiin on edennyt saman kaavan mukaan: ensin vastustus, hyvinkin tiukka sellainen, jota on tuettu poliittisen ja taloudellisen painostuksen keinoin, sitten hiljainen hyväksyntä ja lopulta paluu aiemmin vallinneeseen diplomaattiseen ja taloudelliseen asiointilaan (status quo ante). Huomattavimpia tähän kaavaan sopivia tapauksia ovat olleet Turkki (1952), Saksan liittotasavalta (1955), Naton ulottaminen entisen Saksan demokraattisen tasavallan alueelle (1990), Puola (1999) ja Baltian maat (2004).<sup>10</sup> Ukraina ja Georgia ovat olleet poikkeuksia tästä kaavasta, mitä Venäjä on korostanut asettamalla huomiota herättäviä ja uskottavan oloisia rajoja, joita se ei salli ylitettävän. Tällaista ei muissa tapauksissa ole ollut havaittavissa.

**MAANPUOLUSTUSTAHTO.** Maanpuolustustahto heijastelee maan historiallista identiteettiä ja sen roolia turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Suomessa maanpuolustustahto on aina ollut erittäin korkea yltäen peräti noin 80 prosenttiin. Asepalveluksen suorittaa jokseenkin sama osuus kustakin ikäluokasta. Oletus siitä, että Nato-jäsenyys heikentäisi maanpuolustustahtoa, on nimenomaan vain oletus, vaikka siihen suomalaisessa keskustelussa viitataan.

On vaikea havaita minkäänlaista suoraa yhteyttä Nato-jäsenyyden ja maanpuolustustahtoon välillä. Kuten nyt, puolustustahto riippuu todennäköisesti tavasta, jolla puolustuspoliittinen vastuunkanto muotoillaan poliittisten linjausten ja poliittisen keskustelun kautta. Lähtökohta-

<sup>10</sup> On myös syytä huomata Venäjän tällä hetkellä maltillinen reaktio Montenegron käynnissä olevaan Naton liittymisprosessiin. Vaikka Montenegro ei ole Venäjän välittömässä sotilaallisessa läheisyydessä ja sillä on sotilaallisesti vain vähäistä merkitystä, uskonnolliset ja poliittiset tunnesiteet Venäjän ja Montenegron välillä ovat olleet historiallisista syistä vahvat. Kuitenkin poliittiselta ja diplomaattiselta kannalta katsottuna Venäjän poliittinen reaktio tilanteeseen on ollut hillitty. Varakkaiden venäläisten suosikkilomakohde Montenegro ei ainakaan vielä ole joutunut taloudellisten pakotteiden kohteeksi.


na Nato-jäsenyydelle on oma maanpuolustus, jota koordinoidaan Naton tasolla ja tuetaan yhteisin rakentein.

Korkea valmius puolustaa Suomea on dokumentoitu hyvin mielipidemittauksissa, joita on tehty järjestelmällisesti vuosikymmeniä. Se ei ole suuremmin vaihdellut Pohjois-Euroopan turvallisuuspoliittisen tilanteen muutoksista huolimatta. Venäjän viimeaikainen kehitys ja maan aggressiivinen asemoituminen ovat kuitenkin tekijöitä, joilla on vaikutusta puolustustahtoon.

Tärkein selitys tälle on edelleen historia, tieto siitä, kuinka Suomi selvisi sodasta ja vältti Neuvostoliiton miehityksen. Yleisesti ottaen lähes 80 prosenttia miespuolisesta väestöstä kattava asevelvollisuuden muodossa jatkuva katkeamaton sotilaallinen traditio on pitänyt perinteen elävänä. Kertausharjoitukset ja YK:n ja muiden rauhanturvatoimintaan osallistuneiden reserviläisten suuri määrä on vielä vahvistanut Puolustusvoimien imagoa. Puolustusvoimat on kohentanut uskottavuuttaan myös kyvyllään modernisoida ja hankkia huippuluokan varustusta, kuten F-18 Hornet -hävittäjiä. Yleinen asevelvollisuus on myös edelleen ainoa upseeri- ja aliupseerikunnan rekrytointikanava.

Ruotsin kanssa tehtävän sotilas yhteistyön lisäämisen kannatus on pysynyt korkeana. Sama pätee myös rauhanturvaoperaatioihin. Myös asevelvollisten ja reserviläisten keskuudessa Nato-joukkojen kanssa tapahtuva harjoittelu on suosittua. On erittäin vaikea päätellä, mihin suuntaan maanpuolustustahto kehittyisi Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden myötä.

**SUOMI JA RUOTSI: YHDESSÄ VAI ERIKSEEN?** Jos Suomi päättäisi liittyä Natoon ja Ruotsi jäisi omista syistään ulkopuolelle, Suomen strateginen asema olisi varsin suojaton. Se toimisi tällöin yksin Naton strategisena etuvartioasemana ja ainoa maayhteys sen ja liittokunnan välillä kulkisi kaukana pohjoisessa sijaitsevan laajalti asumattoman, vuoristoisen ja vaikeakulkuisen Norjan raja-alueen kautta. On vaikea kuvitella mahdollisuutta, että liittokunta avustaisi Suomea jollain muulla tavoin kuin käyttämällä Ruotsin aluetta hyväkseen. Lisäksi Venäjän merivoimien läsnäolo Suomenlahdella voisi vaarantaa yhteydet lähimpään Naton maa-alueeseen Virossa.



---

Ruotsin vastaava päätös jättäisi Suomen entistä suojattommaksi Venäjää vastaan. Ruotsin hallitukselle tällaiset pohdinnat olivat tärkeitä kylmän sodan aikana, jolloin ajatus Natoon liittymisestä hylättiin, koska se olisi saattanut vaikeuttaa Suomen suhteita Neuvostoliittoon entisestään – ja aiheuttaa moninaisia vaikutuksia myös Ruotsille. Mikään Ruotsin hallitus ei hevin sulattaisi ajatusta "Paluusta tulevaisuuteen": Ruotsi joutuisi jälleen pohtimaan "Suomi-kysymystä", jollaista sillä ei tällä hetkellä ole.

Näyttääkin siis siltä, että vaikka Suomen ja Ruotsin yhtäaikainen jäsenhakemus muuttaisi huomattavasti poliittista maantiedettä Euroopassa, ja se ainakin väliaikaisesti lisäisi jännitteitä Naton ja Venäjän välillä, strategisesti katsoen se olisi selvästi parempi vaihtoehto kuin kummankaan maan erillinen liittyminen (*Alleingang*). Suomen yksipuolinen lähentyminen liittokuntaan loisi vakavia logistisia ongelmia Natolle: sen Baltian maissa kohtaamat ongelmat lisääntyisivät, koska uuden jäsenmaan ja liittokunnan välillä ei olisi varsinaista maayhteyttä. Ruotsin yksipuolinen siirto puolestaan voisi johtaa kylmän sodan skenaarioiden paluuseen, jolloin Suomen olisi varottava liikkeitään ylläpitääkseen kohtuullista tasapainoa Venäjän ja liittokunnan välillä ja luotettava siihen, että Ruotsi toimii siltana länteen. Tämä puolestaan loisi vakavia diplomaattisia ja muita haasteita Tukholmalle.

Jos Suomi – ja Ruotsi – jättäisivät Nato-jäsenyyshakemuksen, se olisi strategisesti erittäin merkittävä asia paitsi kyseisille hakijamaille myös koko liittokunnalle. Pohjimmiltaan kyse olisi suurstrategian muuttamisesta, joka vaatii huolellista harkintaa. Pienet maat eivät usein muuta ulkopoliittikkansa perussuuntaviivoja. Niille jatkuvuus on merkittävämpi asia kuin suurvalloille. Mikä tahansa muutos vaatisi myös sisäpoliittista yksimielisyyttä, jotta se nähtäisiin oikeutettuna sekä kotimaassa että ulkomailla.

# YHTEENVETO

Lopuksi haluamme korostaa seuraavia asioita.

**SUUNNANMUUTOS.** Ensinnäkin, päätös liittyä Pohjois-Atlantin liittoon ja sitoutua sen viidennen artiklan mukaiseen kollektiiviseen puolustukseen edustaisi suunnanmuutosta, joka muuttaisi täysin Suomen turvallisuuspolitiikan ja erityisesti maan suhteen Venäjään. Paradoksaalista kyllä, muutokset sotilaspolitiikan ja -järjestelyjen alalla eivät olisi yhtä syvällisiä: Nato-jäsenyys ei merkitsisi merkittävää poikkeamaa Suomen pitkäaikaisesta puolustusvalinnasta eli asevelvollisuuteen perustuvasta alueellisesta puolustusjärjestelmästä. Siirtymä olisi luonteeltaan geopoliittinen ja strateginen, yhtä merkittävä kuin esimerkiksi Ruotsin päätös ryhtyä puolueettomaksi maaksi noin parisataa vuotta sitten tai Puolan liittyminen Natoon 90-luvun loppupuolella. Nämä olivat kauaskantoisia päätöksiä, jotka muuttivat maiden asemaa poliittisina ja strategisina toimijoina. Toisin sanoen päätös liittyä Natoon ei olisi pelkkä Suomen Nato-kumppanuuden asteittainen laajennus.

**AJOITUS.** Toiseksi, päätösten oikea ajoitus on maiden turvallisuuden kannalta oleellinen asia. Päätöksiä ei tulisi myöskään kiirehtiä. Liittymisprosessin tulisi perustua molemminpuoliseen ymmärrykseen, että kyseessä on pitkäaikainen sitoumus ja että jäsenyyden hakeminen voisi olla vaikeaa strategisen myrskyn puhjettua. Vastaavasti päätöstä jatkaa nykyistä yhteistyöpolitiikkaa Naton kanssa ilman jäsenyyttä tulisi tarkastella samassa valossa. Mahdollisuus hakea jäsenyyttä pysyy välineenä hallita sitä geopolitiittista dilemmaa, jonka vaikeasti ennustettava naapurimaa aiheuttaa.

**YHTEINEN PÄÄTÖS.** Lopuksi, saimme keskusteluissamme jatkuvaa vahvistusta väittämälle, että mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutukset olisivat Suomen kannalta huomattavasti suotuisimmat, jos Suomi ja Ruotsi tekisivät kyseisen päätöksen koordinoidusti yhdessä kuin, jos Suomi liittyisi yksin. Vastaavasti Ruotsin päätös liittyä Natoon ja Suomen päätös olla liittymättä jättäisi Suomen eristyksiin ja suojattomaksi.

# ARVIOINTITYÖRYHMÄN JÄSENET

## Mats Bergquist

Ruotsalainen Mats Bergquist on toiminut aiemmin diplomaattina. Hän jäi eläkkeelle Ruotsin ulkoasiainhallinnosta vuonna 2005 toimittuaan suurlähettiläänä mm. Tel Avivissa, Helsingissä ja Lontoossa. Eläkkeelle jäämisen jälkeen Bergquist on toiminut Växjön yliopiston kanslerina, Ruotsin ulkopoliittisen instituutin hallituksen puheenjohtajana ja Ruotsin kuninkaallisen sotatieteellisen akatemian hallituksen jäsenenä. Hän on kirjoittanut kuusi kirjaa ja noin 150 esseetä ja artikkelia enimmäkseen Ruotsin ja kansainväliseen turvallisuuteen liittyvistä asioista. Mats Bergquist on suorittanut filosofian tohtorin tutkinnon Lundin yliopistossa ja hänet nimitettiin kyseisen yliopiston valtiotieteen dosentiksi vuonna 1970.

## François Heisbourg

François Heisbourg on Geneven turvallisuuspolitiikan keskuksen (Geneva Centre for Security Policy, GCSP) ja Lontoossa toimivan Kansainvälisen strategisten tutkimusten instituutin (International Institute for Strategic Studies, IISS) puheenjohtaja. Hän on Pariisissa toimivan strategian tutkimussäätiön *Fondation pour la Recherche Stratégique* erityisneuvonantaja. Uransa aikana hän on toiminut useissa tehtävissä mm. Ranskan hallituksessa, puolustusteollisuudessa ja yliopistomaailmassa. Hän on ollut jäsenenä useissa korkean tason elimissä (joista viimeisimpiä ovat Ranskan puolustus- ja turvallisuusselonteko, International Commission on Nuclear Non-Proliferation and Disarmament ja Euroopan komission turvallisuustutkimusta suunnitteleva korkean tason ryhmä). Hänellä on runsaasti julkaisuja puolustus- ja turvallisuusasioista ja hän kirjoittaa säännöllisesti sekä erikois- että yleismediassa kyseisistä aiheista.

## René Nyberg

René Nyberg, ([www.anselm.fi](http://www.anselm.fi)) erosi Ulkoasiainministeriön palveluksesta vuonna 2008 toimittuaan mm. suurlähettiläänä Wienissä (Etyj), Moskovassa ja Berliinissä. Sen jälkeen hän siirtyi East Office of Finnish Industriesin toimitusjohtajaksi (2008–2013). Aiemmin hän oli toiminut myös mm. Parlamentarisen puolustuskomitean (PPK III) apulaissihteerinä vuonna 1979–1981.

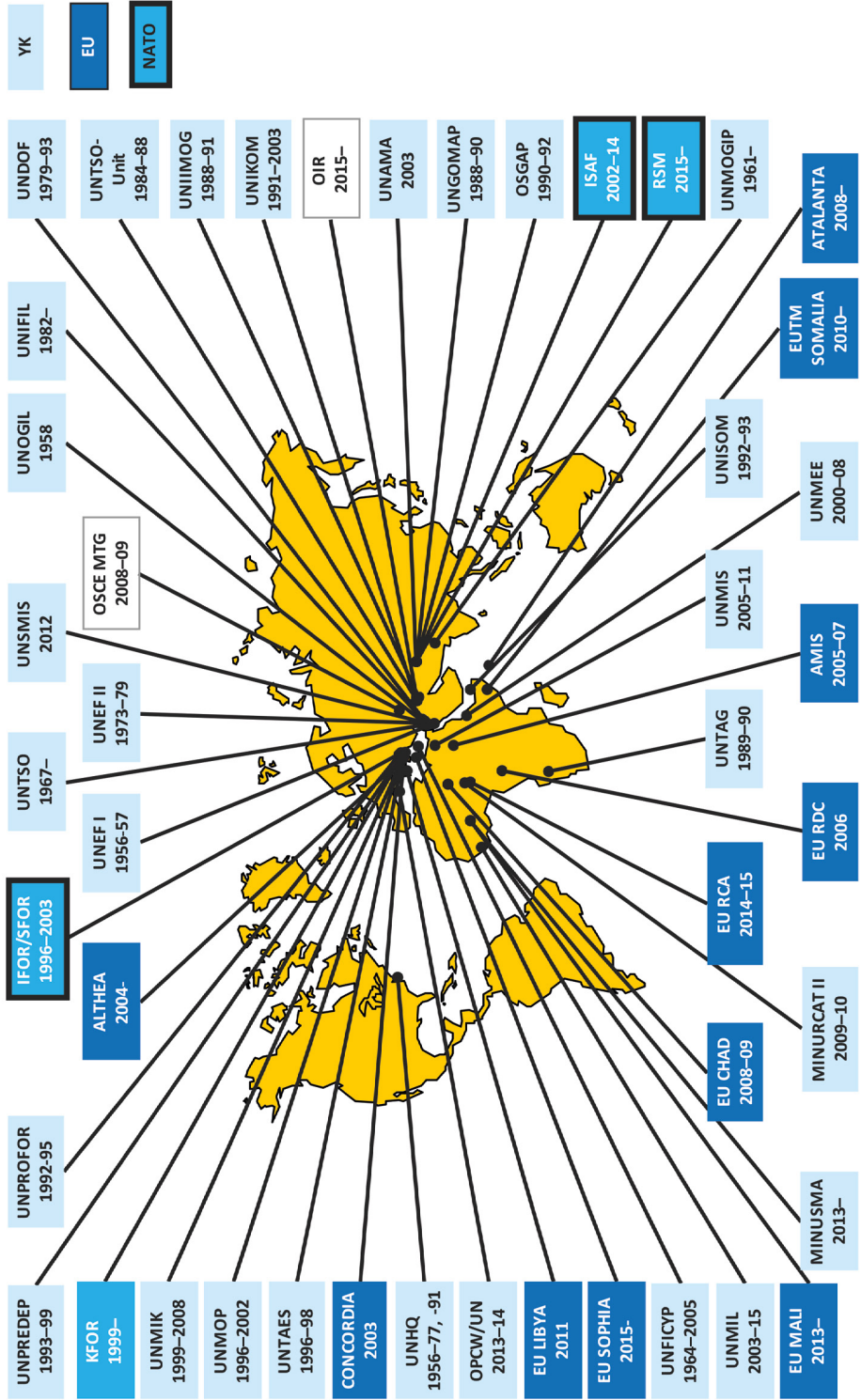


*François Heisbourg, Teija Tiilikainen, Mats Bergquist, René Nyberg. Kuva: Irmeli Viinanen.*

## Teija Tiilikainen

Teija Tiilikainen on Ulkopoliittisen instituutin (UPI) johtaja. Ennen nimitystään nykyiseen asemaansa hän toimi Helsingin yliopiston Eurooppa-tutkimusverkoston johtajana (2003–2009). Hän toimi myös Ulkoasiainministeriön valtiosihteerinä vuosina 2007–2008. Teija Tiilikainen oli jäsenenä suurlähettiläs Wolfgang Ischingerin johtamassa Euroopan turvallisuusksymyksiä selvittäneessä korkean tason paneelissa (Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project) vuonna 2015. Hän on ollut jäsenenä myös Euroopan komission yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan liittyvää tutkimusta selvittelleessä korkean tason työryhmässä (2015–2016) ja EU:n perustuslakikonventissa 2002–2003. Hänellä on runsaasti julkaisuja Euroopan yhdentymiseen ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvistä aiheista.

## Suomen osallistuminen kansainvälisiin operaatioihin 1956 -





## Lista operaatioista

|                     |   |
|---------------------|---|
| <b>AMIS</b>         | African Union's Enhanced Mission to Sudan / Darfur  |
| <b>EUTM Somalia</b> | European Union Training Mission Somalia   |
| <b>IFOR/SFOR</b>    | Implementation Force/Stabilisation Force  |
| <b>ISAF</b>         | International Security Assistance Force   |
| <b>KFOR</b>         | Kosovo Force  |
| <b>MINURCAT II</b>  | Second Mission in the Central African Republic and Chad                                   |
| <b>MINUSMA</b>      | Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali                                 |
| <b>OIR</b>          | Operation Inherent Resolve  |
| <b>OPCW/UN</b>      | Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons/<br>United Nations Joint Mission     |
| <b>OSCE MTG</b>     | Organization for Security and Co-operation in Europe Mission to Georgia                   |
| <b>OSGAP</b>        | Office of the Secretary-General in Afghanistan and Pakistan                               |
| <b>RSM</b>          | Resolute Support mission  |
| <b>UNAMA</b>        | United Nations Assistance Mission in Afghanistan  |
| <b>UNDOF</b>        | United Nations Disengagement Observer Force   |
| <b>UNEF I</b>       | First United Nations Emergency Force  |
| <b>UNEF II</b>      | Second United Nations Emergency Force   |
| <b>UNFICYP</b>      | United Nations Peacekeeping Force in Cyprus   |
| <b>UNGOMAP</b>      | United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan                           |
| <b>UNHQ</b>         | United Nations Headquarters   |
| <b>UNIFIL</b>       | United Nations Interim Force in Lebanon   |
| <b>UNIIMOG</b>      | United Nations Iran–Iraq Military Observer Group  |
| <b>UNIKOM</b>       | United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission  |
| <b>UNISOM</b>       | United Nations Operation in Somalia   |
| <b>UNMEE</b>        | United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea  |
| <b>UNMIK</b>        | United Nations Interim Administration Mission in Kosovo                                   |
| <b>UNMIL</b>        | United Nations Mission in Liberia   |
| <b>UNMIS</b>        | United Nations Mission in Sudan   |
| <b>UNMOGIP</b>      | United Nations Military Observer Group in India and Pakistan                              |
| <b>UNMOP</b>        | United Nations Mission of Observers in Prevlaka   |
| <b>UNOGIL</b>       | United Nations Observation Group in Lebanon (UNOGIL)                                      |
| <b>UNPREDEP</b>     | United Nations Preventive Deployment Force  |
| <b>UNPROFOR</b>     | United Nations Protection Force   |
| <b>UNSMIS</b>       | United Nations Supervision Mission in Syria   |
| <b>UNTAES</b>       | United Nations Transitional Authority in Eastern Slavonia,<br>Baranja and Western Sirmium |
| <b>UNTAG</b>        | United Nations Transition Assistance Group  |
| <b>UNTSO</b>        | United Nations Truce Supervision Organization   |





4041 0017  
Painotuote





ULKOASIAINMINISTERIÖ  
UTRIKESMINISTERIET