



22.03.2024

Puolustuspoliittinen osasto

Muistio on valmisteltu yhteistyössä ulkoministeriön kanssa

Puolustusvoimien osallistuminen Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen Air Shielding -tehtäviin vuonna 2024

Naton keskeisiä yhteisen puolustuksen rauhan ajan tehtäviä ovat eteentyönnetty maavoimajoukko (Forward Land Forces), jota aiemmin kutsuttiin nimeltä eteentyönnetty läsnäolo (enhanced Forward Presence), pysyvät laivasto-osastot (Standing Nato Maritime Group ja Standing Nato Mine Counter Measures Group) ja ilmapuolustus (Air Policing, Air Shielding). Ylläpitämällä näitä toimintoja rauhan aikana Nato osoittaa valmiutta ja puolustuskykyä. Yhteisen puolustuksen rauhan ajan tehtävät ovat tärkeä osa Naton perusajatusta, jonka mukaan kaikki liittolaiset valmistautuvat tukemaan toisiaan pelotteen ja puolustuksen toteutuksessa koko liittokunnan alueella. Lähes kaikki Naton jäsenmaat osallistuvat yhteisen puolustuksen rauhan ajan tehtäviin joko pysyvällä kontribuutiolla tai säännöllisellä rotaatiolla.

Naton ilmapuolustuksen tehtäviä toteutetaan Air Policing ja Air Shielding –toiminnoilla. Air Policing on osa integroidun ilma- ja ohjuspuolustuksen rauhan ajan toimintaa, jolla huolehditaan ilmatilan valvonnasta ja reagoidaan mahdollisiin ilmatilaloukkauksiin. Naton Air Policing on toiminnallisesti lähellä kansallista alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen liittyvää päivystystoimintaa.

Naton Air Shielding –toimintaa toteutetaan Romaniassa, Bulgariassa sekä Mustallamerellä ilma-aluksilla ja ilmatorjuntayksiköittäin. Air Shielding -toimintaan osallistuvien yksiköiden tehtäviin kuuluu: ilmavalvonnan päivystystoiminta (Air Policing), aseelliset partiolennot Naton integroidun ilma- ja ohjuspuolustuksen johdossa sekä harjoittelu ja pelotteen luominen.

Osallistuminen Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin kuuluu liittolaisten toimintaan ja on tärkeä osa Suomen toimintaprofiilin kehittymistä erityisesti Nato-jäsenyyden alkuvaiheessa. Suomelle on tärkeää osoittaa konkreettisesti sitoutumista ja vastuunkantoa liittokunnan pelotteesta ja puolustuksesta 360 asteen ajattelutavan mukaisesti koko liittokunnan alueella. Tehtäviin osallistuminen on osa liittokunnan taakanjakoa ja se edistää myös Suomen nopeaa Nato-integraatiota.

Liittolaisten aktiivinen osallistuminen Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin viestii yhtenäisyydestä ja vahvistaa pelotetta. Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin osallistuminen tulee nähdä osana normaalia liittolaismaan toimintaa, jossa sotilaallisia voimavaroja asetetaan liittokunnan pelotteen ja puolustuksen käyttöön. Samalla osallistumisella on vaikutuksia Suomen kansainvälisten suhteiden sekä ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisten kumppanuuksien näkökulmasta. Osallistuminen Naton yhteisen puolustuksen rauhan ajan tehtäviin on yksi tapa, jolla Suomi osallistuu liittokunnan toimiiin turvallisuusympäristön vahvistamiseksi.

Puolustusvoimien osallistumisen keskeinen sisältö ja tavoitteet

Puolustusvoimien on tarkoitus osallistua Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen Air Shielding -tehtäviin Romaniassa, Bulgariassa sekä Mustallamerellä enintään kahdeksan hävittäjän lento-osastolla ja enintään 100 henkilöllä 3.6.-31.7.2024.



22.03.2024

Puolustuspoliittinen osasto

Osallistuminen Air Shielding –toimintaan osoittaisi konkreettisesti Suomen valmiuden vastata eteläisempien jäsenvaltioiden turvallisuushuoliin Venäjän Ukrainaan kohdistuvan hyökkäyssodan johdosta. Mustanmeren alueen strateginen merkitys Natossa on kasvanut ja Nato on vahvistanut toimiaan alueella. Myös Ukraina on pitänyt esillä Mustanmeren turvallisuustilannetta ja Puolustusvoimien osallistuminen tehtäviin alueella vahvistaisi tukea Ukrainalle myös tältä osin. Osallistuminen tehtäviin toteutettaisiin yhteistyössä Iso-Britannian kanssa, mikä osaltaan edistäisi turvallisuus- ja puolustuspoliittista yhteistyötä Suomen ja Iso-Britannian välillä.

Romaniassa Ilmavoimat toteuttaisi lentokoulutus- ja harjoitustoimintaa, osallistuisi lentokierrokseen lähialueella järjestettävissä Naton harjoituksissa, toteuttaisi harjoittelua alueella olevien ilmatorjuntayksiköiden kanssa ja osoittaisi Naton läsnäoloa alueella. Ilmavalvonnan päivystystoiminta (Air Policing) toteutettaisiin vuorotellen Iso-Britannian kanssa. Operaation aikana toteutettaisiin arviolta neljä päivystysviikkoa aseistetuilla F/A-18-koneilla. Suomalaisen osaston koko olisi enintään kahdeksan FA/A-18-konetta ja enintään 100 henkilöä. Tämän hetken suunnitelman mukaan henkilöstö koostuisi kokonaisuudessaan kantahenkilökunnasta.

Suomen lento-osasto tukeutuisi Mihail Kogalniceaun tukikohtaan, joka sijaitsee Kaakkois-Romaniassa. Air Policing –tehtäviä toteutettaisiin Naton jäsenvaltioiden (Romania, Bulgaria) ja Mustanmeren kansainvälisen vesialueiden matalan riskin alueilla. Harjoituslentotoiminta toteutettaisiin tarkoitukseen varatuilla harjoitusalueilla Romanian ja Bulgarian ilmatilassa.

Tehtävä toteutettaisiin Naton sotilaallisen komentorakenteen johdossa. Lento-osasto tulnaisiin alistamaan Naton komentorakenteen johtoon tehtävän ajaksi. Natolle annettaisiin johtovastuu käyttää suomalaista osastoa Air Policing- tehtäviin mukaan lukien siihen kuuluva voimankäyttö. Tämä tarkoittaa sitä, että voimankäyttöön liittyvä päätöksenteko tehdään Naton neuvoston hyväksymien toimivaltuuksien nojalla. Puolustusvoimilla olisi mahdollisuus vetää joukko pois tehtävästä, mikäli kansallinen puolustus sitä edellyttäisi.

Käytännön toiminnasta ja siihen liittyvistä isäntämaatuen järjestelyistä on ilmennyt tarve sopia tarkemmin Bulgarian ja Romanian kanssa. Näiden sopimusjärjestelyjen tarkempaa sisältöä ja oikeudellista luonnetta selvitetään parhaillaan.

Voimankäyttö

Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 12 a §:ssä säädetään toimivallasta ja voimakeinojen käytöstä kansainvälisen avun antamisessa, yhteistoiminnassa ja muussa kansainvälisessä toiminnassa. Pykälän 1 momentin mukaan kansainvälisen avun antamiseen ja yhteistoimintaan osallistuvalla henkilöstöllä on tehtävää suorittaessaan kansainväliseen oikeuteen perustuva ja kansainvälisen avun pyytäjän tai yhteistoimintaosapuolen määrittämä toimivalta sekä oikeus käyttää tehtävän kannalta välttämättömiä voimakeinoja. Voimakeinoja voidaan käyttää vain siinä määrin ja siihen saakka, kun ne ovat tehtävän kannalta tarpeen, hyväksyttävässä suhteessa tehtävän tavoitteeseen nähden ja tehtävälle vahvistettujen voimankäytösääntöjen mukaisia. Voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain (39/1889) 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä.

Naton Air Shielding –toimintaan sisältyvässä Air Policing -toiminnassa noudatetaan Naton neuvoston hyväksymiä toimivaltuuksia (Nato Rules of Engagement, ROE). Puolustusvoimien mukaan toimivaltuudet vastaavat Suomen kansallisen lainsäädännön



22.03.2024

Puolustuspoliittinen osasto

mukaisia alueellisen koskemattomuuden valvonta- ja turvaamistoiminnassa käytettyjä toimivaltuuksia.

Air Policing -toiminnassa Nato ROE sallii hävittäjäosaston minimivoimankäytön Naton vastualueella, joka kattaa tässä tapauksessa jäsenvaltioiden Romanian ja Bulgarian ilmatilan osat. Suomalaiset hävittäjät ovat tehtävien aikana varustettu samalla tavalla kuin kansallisessa alueellisen koskemattomuuden valvonta- ja turvaamistoiminnassa.

Turvallisuustilanne ja riskiarvio

Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen Romaniasta toteutettavaan Air Shielding -tehtävään osallistumisen yleinen riskistaso vastaa kotimaasta toteutettavia alueellisen koskemattomuuden turvaamisen tehtäviä jäljempänä mainituin lisäyksiin. Operointi toteutettaisiin lähempänä aktiivista sotatoimialuetta kuin Suomessa, mutta ilmavalvonnan päivystystehtäviä toteutetaan vain matalan riskin merialueilla sekä Naton jäsenvaltioiden alueilla. Provokaatiot ilmavalvonnan päivystystehtävissä ovat mahdollisia, joskin epätodennäköisiä. Provokaatioiden lisäksi voi tapahtua myös epäammattimaista lentotoimintaa, jota Mustallamerellä on havaittu. Air Shielding -toimintaan sisältyvien harjoitusten riskit ovat vastaavat kuin muissa kansainvälisissä harjoituksissa. Lisäksi Romanian alueella maatoiminnan osalta riski laaja-alaisen vaikuttamisen osalta on korkeampi kuin Suomessa.

Mahdollisesti kiristyvässä turvallisuustilanteessa suoraa sotilaallista uhkaa Naton Air Shielding -tehtäviä suorittavia osastoja vastaan ei voida poissulkea. Suomi varautuu mahdollisiin pahantahtoisiin vaikuttamispyrkimyksiin rauhan ajan tehtäviin osallistumisen valmistelu- ja toteuttamisvaiheessa, kuten myös muihin Naton toimintoihin osallistumisen myötä.

Oikeusperusta ja kansallinen päätöksenteko

Puolustusvoimista annetun lain 12 §:n 1 momentin mukaan Puolustusvoimat voi antaa Puolustusvoimien toimialaan kuuluvaa apua toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle sekä osallistua yhteistoimintaan toisen valtion, Euroopan unionin tai kansainvälisen järjestön kanssa taikka muuhun kansainväliseen toimintaan ottaen huomioon Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt.

Kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa (418/2017) on säädetty päätöksenteosta erilaisissa merkittävissä kansainvälisen avun ja yhteistoiminnan tilanteissa. Lain 1 §:n perusteella lakia sovelletaan päätöksentekoon, joka koskee kansainvälisen avun antamista toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle sekä yhteistoimintaa toisen valtion, Euroopan unionin tai kansainvälisen järjestön kanssa.

Kyseistä lakia sovelletaan sen 1 §:n mukaan päätöksentekoon, joka koskee kansainvälisen avun antamista ja yhteistoimintaa, jos kyse on avusta tai toiminnasta:

- 1) joka perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklaan;
- 2) joka perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohtaan;



22.03.2024

Puolustuspoliittinen osasto

- 3) johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja;
- 4) johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä;
- 5) joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää; tai
- 6) joka on laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää.

Puolustusvoimien osallistumisessa Naton Air Shielding –tehtäviin vuonna 2024 on kyse toiminnasta, johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edeltävässä luvussa kuvatusti. Tehtäviä suorittavat hävittäjät ovat aseistettuja. Osallistuminen on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää.

Edellä olevan perusteella esitettäisiin, että tasavallan presidentti tekisi valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta päätöksen Puolustusvoimien osallistumisesta kyseisiin tehtäviin kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti lain 1 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohdan perusteella.

Osallistumista Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen Air Shielding -tehtäviin Romaniassa, Bulgariassa sekä Mustallamerellä on pidettävä kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain 3 §:ssä tarkoitettuna erityisen vaativana tilanteena: Riski- ja uhka-arvion perusteella nykytilanteessa toimintaan ei sisälly merkittäviä riskejä. Ei voida kuitenkaan sulkea pois, että tehtävien aikana tilanne muuttuisi vaativammaksi. Mahdollisesti kiristyneessä turvallisuustilanteessa suoraa sotilaallista uhkaa Air Shielding –tehtäviä suorittavia osastoja vastaan ei voida poissulkea. Air Shielding -tehtävissä on kyse Naton jäsenvaltioiden ilmatilan koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta viime kädessä voimakeinoin. Operointi Air Shielding -tehtävissä toteutettaisiin lähempänä aktiivista sotatoimialuetta kuin Suomessa. Tästä johtuen valtioneuvosto antoi 8.2.2024 eduskunnalle kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain 3 §:n mukaisen selonteon (VNS 1/2024 vp). Selonteko koski myös Puolustusvoimien osallistumista Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen pysyvän miinantorjuntaosaston tehtäviin vuonna 2024. Eduskunta on kirjelmässään (EK 5/2024 vp) ilmoittanut hyväksyneensä 13.3.2024 ulkoasiainvaliokunnan mietinnön (UaVM 1/2024 vp) mukaisen kannanoton, jonka mukaan eduskunnalla ei ole huomautettavaa selonteon johdosta.

Taloudelliset vaikutukset

Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen Air Shielding –tehtäviin Ilmavoimien hävittäjäosastolla Romaniassa, Bulgariassa sekä Mustallamerellä osallistumisen kustannusarvio on noin 3 milj. € koostuen henkilöstökuluista 1,6 milj. €, logistiikkakuluista 0,7 milj. €, sekä majoitus-, vuokra- ja tukikohdan rakentamiskuluista 0,6 milj. €. Lentotuntien katsotaan sisältyvän Ilmavoimien vuotuiseseen kiintiöön.

Osallistuminen rahoitetaan puolustusministeriön hallinnonalan määrärahoista. Tehtävien aiheuttama lisämäärärahan tarve käsitellään lisätalousarvioprosessissa.

Edellä olevan perusteella esitetään, että tasavallan presidentti päättää, että Puolustusvoimat osallistuu Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen Air Shielding-tehtäviin Romaniassa,



22.03.2024

Puolustuspoliittinen osasto

Bulgariassa sekä Mustallamerellä enintään kahdeksan hävittäjän lento-osastolla ja enintään 100 henkilöllä 3.6.–31.7.2024.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo.plm@gov.fi
www.defmin.fi