Jaakko Iloniemi

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko

7.10.2016

Kun sain kutsun tähän tilaisuuteen esitettiin toivomus, että arvioisin sekä Valtioneuvoston selontekoa että Ruotsissa julkaistua suurlähettiläs Krister Bringeusin raporttia.

Käsillä on kaksi erinomaisen hyvin laadittua, mutta myös jo lähtökohdiltaan erilaista dokumenttia. Ensin mainittu on hallituksemme julkinen kannanotto ja osin ohjelmakin, joka kattaa kaikkein keskeisimmät ulko- ja turvallisuuspoliittiset teemat.

Se on osoitettu eduskunnalle, mutta samalla myös laajemmalle yleisölle ja ulkovalloille. Näin ollen se on samalla myös tärkeä diplomaattinen asiakirja. Tämä ominaisuus vaikuttaa luonnollisesti sen sisältöön ja esitystapaan. Tällainen asiakirja on laadittava tavalla, joka tavoitellessaan tinkimätöntä realismia ei heikennä maamme suhteita ulkovaltoihin eikä liioin aiheuta levottomuutta kotimaassa, olipa tilanne sitten miten hankala tahansa. Se on erittäin vaikea tehtävä. Tasapaino todellisuuden ja poliittisen tarkoituksenmukaisuuden välillä on politiikan osaamista vaativimmillaan.

Kun asiakirja on konsensuspolitiikan väline se selittää asiat parhain päin jos se vain suinkin on mahdollista. Tämä kuuluu lähes aina tällaisten asiakirjojen luonteeseen. Tämän muistaen on mielestäni todettava, että nyt käsillä oleva asiakirja on realismissaan paljon avoimempi kuin sen edeltäjät.

Sitten Ruotsiin

Suurlähettiläs Bringéus sai tehtäväkseen kirjoittaa asiantuntijaraportin Ruotsin puolustus- ja turvallisuuspoliittisesta kansainvälisestä yhteistyöstä. Toimeksiannossa sanottiin nimenomaan, että analyysissa ei tule arvioida Ruotsin liittoutumattomuuspolitiikkaa. Siinä tuli arvioida yhteistyötä pohjoismaiden, erityisesti Suomen sekä Baltian maiden kanssa. Edelleen tuli arvioida transatlanttisia yhteyksiä sekä yhteistyötä EU:n, YK:n ETYJ:in ja NATO:n kanssa. Siis vain yhteistyötä NATO:n kanssa, ei jäsenyyskysymystä.

Suomalaisessa selonteossa on kaksikymmentäviisi sivua varsinaista raporttitekstiä. Bringeus on laatinut kuusi kertaa pitemmän raportin. Tämän selittävät paitsi selontekojen ja raporttien erilaiset tavoitteet myös suomalaisen ja ruotsalaisen hallintoperinteen erilaisuus. Ruotsissa mietinnöt ja vastaavat asiakirjat ovat yleensä paljon laajempia kuin Suomessa. Suomalainen selonteko on ilmoitus siitä mikä on hallituksen politiikkaa missäkin asiassa eikä sitä kovinkaan laajasti perustella. Ruotsissa taas myös sellaisissa asiakirjoissa, jotka ovat luonteeltaan verrattavissa suomalaisiin selontekoihin, perustelut ovat laajat ja liitteet monia. Kuten sanottu Bringeus ei ole saanut tehtäväkseen laatia mitään suomalaiseen selontekoon verrattavaa asiakirjaa.

Myös siinä on eroa, että Ruotsissa selvitetään laajasti taustoja ja kerrotaan tavasta, jolla selvitys on syntynyt. Bringeus sai tehtäväkseen tuottaa hallitukselleen aineistoa päätöksenteon pohjaksi. Näin tehdessään hän on haastatellut suurta joukkoa asiantuntijoita ja poliittisia päättäjiä eri puolilla Eurooppaa ja Yhdysvaltoja. Saman hän on tehnyt myös meillä Suomessa.

Suomalainen selonteko on selostus jo tehdyistä päätöksistä ja linjavalinnoista. Näin ollen on kohtuullista todeta, että vaikka kummassakin tekstissä käsitellään samoja asioita, niillä on olennaisesti eri tehtävät.

Mielestäni on vahinko, että meillä on tapana selostaa valtioneuvoston kannanottojen perusteita niin suppeasti kuin meillä nykyisin tehdään. Ymmärrän kyllä sen, että kun sanotaan vain vähän, silloin säilyy vapaus valita linja tulevaisuudessa ilman vaaraa siitä, että joutuu tilille aikaisemmista kannanotoistaan. Kun kuitenkin valtioneuvosto tekee tällä selonteollaan tiettäväksi sen miten se arvioi nytkin vallitsevaa huolestuttavaa ja sekavaa tilannetta olisi mielestäni suotavaa, että taustoja selvitettäisiin laajemmin.

Erityisesti tämä lyhytsanaisuus osuu silmään selonteon Venäjää ja sen politiikkaa sekä Suomen liittoutumattomuuspolitiikkaa koskevissa lyhyissä jaksoissa. Materiaalia olisi ollut. Esimerkiksi neljän asiantuntijan, kahden suomalaisen ja kahden ulkomaisen raportti eli "Arvio Suomen mahdollisen NATO-jäsenyyden vaikutuksista" sisältää paljon sellaista hyödyllistä aineistoa, jota olisi voitu käyttää joko kommenttien kera tai ilman. On epätodennäköistä, että edellä mainittu NATO-raportti leviää yhtä laajalle kuin selonteko. Sehän ei liioin ole mikään valtioneuvoston dokumentti vaan valtioneuvostolle tilauksesta tehty riippumattomien asiantuntijoiden selvitys.

Valtioneuvoston selonteko eroaa edukseen monista aikaisemmista vastaavan tyyppisistä asiakirjoista ennen muuta siten, että nyt valtioneuvosto käyttää selkosuomea eikä kiertoilmaisuja hankaliakin asioita käsiteltäessä. Tämä kuvastuu ennen muuta siinä miten kansainvälisen tilanteen kärjistymistä kuvaillaan.

Totta onkin, että viimeksi kuluneiden kahden ja puolen vuoden aikana kansainvälinen tilanne on Suomen kannalta tärkeissä osissa Eurooppaa muuttunut radikaalisti. Aivan olennainen muutos Suomen kannalta on siinä, että rajanaapurimme Venäjä on ilmoittanut selväsanaisesti, että se katsoo "kylmän sodan" jälkeen Euroopassa syntyneen poliittisen järjestyksen olevan omien etujensa vastainen. Kun presidentti Putin tämän totesi vuonna 2007 Münchenin turvallisuuspoliittisessa konferenssissa, lausuntoa pidettiin pikemminkin periaatteellisena kuin toimintaan johtavana sanomana. Nyt tiedämme mitä presidentti Putin tarkoitti.

Venäjä on myös asevoimin käynyt sitä järjestystä muuttamaan. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa Suomi – Euroopan unionin jäsenenä – on joutunut matalan tason konfliktitilanteeseen Venäjän kanssa. Sanktiot ja vastasanktiot ovat luoneet jännitystä, joka ei kuitenkaan maittemme välisessä tilanteessa ole yhtä kärjistynyttä kuin eräiden muiden EU-maiden kohdalla. Suomi on sanktioista huolimatta pitänyt ovea raollaan Moskovaan päin. Se on tehnyt mahdolliseksi vuoropuhelun jatkamisen hillityllä tavalla. Onkin luonnollista, että Suomi osoittaa yhtäältä solidaarisuutta EU-kumppaneitaan kohtaan ja toisaalta vaalii Venäjään kahdenvälisiä suhteita kuitenkin siten, että EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ei loukata.

Sekä valtioneuvoston selonteossa että suurlähettiläs Bringeusin raportissa arvioidaan muuttunutta kansainvälistä tilannetta pääpiirteittäin samaan tapaan. Tässä yhteydessä kannattaa kiinnittää huomiota siihen, miten ruotsalaisraportissa arvioidaan Venäjän politiikan kehitystä.

Suurlähettiläs Bringeus toteaa mm seuraavaa: *(käännös omani)*

"Venäjän toiminta on heikentänyt ratkaisevalla tavalla yhteistyöhön perustuvaa Euroopan turvallisuusjärjestystä, joka kehittyi "kylmän sodan" päättymisen jälkeen. Venäjän suhtautumistapa länttä kohti on kehittynyt vastakkainasetteluksi. Kaikesta päättäen Venäjä tavoittelee turvallisuusjärjestelmää, jonka mukaan Venäjä voi ylläpitää omia etupiirejään rajojensa tuntumassa."

Bringeus toteaa neljä keskeistä piirrettä Venäjän politiikassa ja jatkaa vielä tilannekuvaustaan seuraavalla tavalla:

"Ensiksi Venäjä on ainoa maa Ruotsin lähipiirissä, jonka näköpiirissä olevana aikana, voi ajatella käyttävän hyökkäävästi sotilaallista voimaa lähinaapureitaan vastaan.

Toiseksi erillistä hyökkäystä Ruotsia vastaan Ruotsin itsensä takia on pidettävä poissuljettuna.

Kolmanneksi – ja tämä on keskeistä - on hyvin todennäköistä, että Ruotsi joutuisi mukaan jo hyvin varhaisessa vaiheessa mahdolliseen Venäjän ja jonkun Baltian maan väliseen konfliktiin, jota voisi kutsua hyökkäykseksi, joka olisi seuraus edellä sanotusta.

Neljänneksi toteamus, jonka mukaan Venäjän hyökkäys yhtä tai useampaa Baltian maata kohtaan on perimmiltään epätodennäköinen."

Tärkeä on myös ruotsalaisraportin toteamus, jonka mukaan Ruotsin puolustuskyvyssä on olennaisia puutteita vaikka maan ilmavoimat ja merivoimat ovatkin raportin mukaan korkeata kansainvälistä luokkaa.

Olen liittänyt esitykseeni nämä lainaukset ruotsalaisraportista siksi, että myös käsillä olevassa selonteossa pohditaan samaa asiaa. Siinähän sanotaan mitään hyökkääjää nimeämättä: *"Sotilaallista voimankäyttöä Suomea vastaan tai sillä uhkaamista e voida sulkea pois."*

Valtioneuvosto ei siis käy pohtimaan sitä minkälaisessa tilanteessa sotilaallisten voimakeinojen käyttö Suomea vastaan olisi ajateltavissa eikä liioin sitä mikä valtio niitä saattaisi käyttää. Tämä on Suomen pitkän perinteen mukainen tapa käsitellä asiaa. Toisin kuin Ruotsissa meillä ei ole tapana käyttää nimiä sellaisista asioista puhuttaessa.

Valtioneuvoston selonteossa on useammassakin kohdassa arvioitu NATO:n roolia ja merkitystä. Sitä pohditaan raportissa varsin suppeasti. Ehkä siksi, että Suomen mahdollisesta jäsenyydestä NATO:ssa on olemassa tuore, korkeatasoinen valtioneuvoston teettämä asiantuntijaraportti. Ruotsalaisraportissa, jonka toimeksiantoon ei kuulunut kysymys Ruotsin liittoutumisesta asialle omistetaan 25 sivua.

Suomalaisessa keskustelussa NATO on näihin saakka ollut hallitsevassa asemassa verrattuna yhteistyöhön Yhdysvaltojen kanssa. Valtioneuvoston selonteossa kummallekin asialle omistetaan yhtä lailla huomiota. Rinnastuksena voi todeta, että vaikka Bringeus käsitteleekin varsin laajasti NATO-kysymystä on syytä todeta, että se on Ruotsissa ehkä enemmän sisäpoliittinen ja puoluepoliittinen kuin varsinainen sotilaallisen turvallisuuden asia.

Ruotsin puolustusvoimien entinen komentaja kenraali Bengt Gustafsson totesi äskettäin seuraavaa:

"Jos ollaan mukana NATO:ssa sotilaallisen toiminnan aloittamiseksi tarvitaan siihen (jäsenvaltioiden) yhteinen ja yksimielinen päätös. Tilanteen ollessa akuutti siihen voi mennä aikaa.

Kun kysymys on transatlanttisesta suhteesta voi yksi maa, esimerkiksi Yhdysvallat, tehdä oman päätöksensä jo ensimmäisenä päivänä. Se on kieltämättä etu."

Tämä kenraali Gustafssonin huomio on vaikuttanut paljon ruotsalaisten strategiseen ajatteluun, joka kuvastuu myös Bringeusin raportissa. NATO:n neuvosto on 28 jäsenvaltion yhteinen päätöksentekoelin eikä ole lainkaan itsestään selvää löytääkö se yhteisen kannan esimerkiksi jossakin hybridisodan tapahtumassa, joka voi olla turvallisuuden kannalta yhtä vaarallinen kuin tavanomainen aseellinen hyökkäys.

Valtioneuvoston selonteossa todetaan, että vaikka Suomen ja NATO:n yhteistyö syventyisikin, se ei sisällä artikla 5:n mukaisia turvatakuita. Kysymys turvatakuista on meillä ja Ruotsissa käydyssä keskustelussa asia, johon usein on palattu ja johon on liittynyt paljon spekulaatioita. On selvää, että NATO ei voi eikä halua antaa turvatakuita muille kuin jäsenilleen. Silloin on myös syytä pysähtyä pohtimaan sitä mitä turvatakuilla tarkoitetaan. Se on teema, joka sivuutetaan yleensä ilman sen tarkempaa ajattelua.

NATO:n perussopimuksen eli Washingtonin sopimuksen artikla viiden tarjoama turva perustuu ennen muuta siihen, että hyökkäys yhtä jäsenvaltiota kohtaan nähdään hyökkäyksenä kaikkia jäsenvaltioita kohtaan. Niinpä ne ovat sitoutuneet tukemaan toinen toistaan, mutta miten se jää kunkin omaan harkintaan. Yhteinen puolustussuunnittelu omine johtojärjestelmineen, joka perustuu NATO-sopimukseen, on käytännössä se tekijä, joka antaa pontta poliittiselle keskinäisen avun sitoumukselle.

Yhdysvallat ei anna turvatakuita muutoin kuin senaatin päätöksellä eli valtiosopimuksella. Euroopassa tämä tapahtuu NATO-jäsenyyden kautta. Toinen asia on, että turvatakuista riippumatta sotilaallisen avunannon perimmäinen syy ei ole suinkaan pelkissä sopimuksissa. Se, joka antaa apua antaa sitä koska avun antaminen palvelee sen omia turvallisuuspoliittisia päämääriä. Tätä lienee NATO:n pääsihteerin sijainen, suurlähettiläs Alexander Vershbow tarkoittanut, kun hän syyskuun alussa Suomessa vieraillessaan antoi Lännen medialle haastattelun, jossa hän – lehtitiedon mukaan – sanoi:

"..NATO:n ja Suomen välinen suhde on niin läheinen, että hän uskoo liittolaisten olevan halukkaita auttamaan Suomea jollain tavalla tilanteen sitä vaatiessa."

Tämä ei ole puoliksikaan mikään turvatakuu, mutta tuskin se liioin on pelkkää vieraskoreutta, kuten eräissä suomalaisarvioissa on esitetty. Kannattaa kiinnittää huomiota siihen, että 1. syyskuuta Atlantic Councilin web-sivulla julkaistussa artikkelissaan Vershbow sivusi samaa asiaa ennen Suomen vierailuaan. Siinä hän ei tosin viitannut Suomen auttamiseen. Olennaista onkin, että Vershbow sanoi uskovansa "liittolaisten olevan halukkaita auttamaan" eikä liittokunnan eli NATO:n olevan halukkaita auttamaan. Bringeusin tekstissä oletus on, että Yhdysvallat olisi se, joka tarpeen tullen olisi valmis Ruotsia auttamaan. Syykin on ilmiselvä ja Bringeus sanoo sen myös: Baltian puolustaminen ei onnistu ilman Ruotsin myötävaikutusta.

Nähdäkseni tässä on asian ydin: apua annetaan silloin kun se palvelee antajan omia päämääriä. Edut voivat olla yhteneväisiä, ja varmaan vakavassa kriisitilanteessa olisivatkin. Sekin on syytä muistaa, että vakavassa kriisitilanteessa avun tarvitsijoita on varmaan monia ja resurssit ovat rajalliset. Silloin apua saavat ne, jotka ovat avun antajan kannalta hyödyllisimpiä kumppaneita.

Suomen ja Ruotsin välinen turvallisuuspoliittinen yhteistyö kuuluu niin valtioneuvoston selonteon kuin myös ruotsalaisraportin tärkeimpiin aiheisiin. Tähän saakka ruotsalaiset ovat johdonmukaisesti korostaneet sitä, että kyseessä on sotilaallinen yhteistyö rauhan oloissa. Nyt Ruotsin hallitus on ottanut uuden kannan – se on valmis yhteiseen puolustussuunnitteluun täydentämään kansallista puolustussuunnittelua ilman ennalta asetettavia ennakkoehtoja tai rajoituksia.

Puolustussuunnittelu tähtää yhteistoimintaan myös sellaisissa oloissa, joissa rauhantila on päättynyt (ruotsiksi: *bortom fredstid*). Tämä ei ole sama asia kuin puolustusliitto, mutta se on samalla paljon enemmän kuin vain tähän saakka tutuksi tullut yhteistoiminta. Ruotsi pitää nykyisen hallituksen ilmoituksen mukaan kiinni siitä, että sotilaallisia liittosuhteita ei solmita – velvoittavia sopimuksia ei tehdä. Toisaalta tässä pätee sama, mikä on edellä jo sanottu. Annetaanko apua, sen ratkaisee avun antajan etu. Suomen ja Ruotsin tapauksessa on hyvin todennäköistä, että edut ovat yhteen sovitettavissa. Varmaa se ei ole.

Yhteinen puolustussuunnittelu ja ajatus yhteisestä puolustuksesta edellyttää myös sitä, että siihen osallistuvien maiden ulko- ja turvallisuuspolitiikka on ainakin tärkeimmiltä osiltaan yhteen sovitettavissa. Tähän asiaan on julkisessa keskustelussa kyllä viitattu, mutta siihen on julkisuudessa tuskin syvennetty. On hyvä muistaa, että Suomen ja Ruotsin ulko- ja turvallisuuspoliittisessa kulttuurissa on olennaisia eroja.

Ruotsin perinteeseen kuuluu voimakkaiden moraalisten kannanottojen esittäminen. Ruotsalaiseen poliittiseen retoriikkaan kuuluu sellaisia käsitteitä kuin "moraalinen suurvalta" tai Ruotsin nykyisen ulkoministerin mainitsema "humanitaarinen suurvalta", joka toteuttaa feminististä ulkopolitiikkaa. Saman on vahvistanut pääministeri Löfven.

Nämä eivät ole vain retorisia heittoja. Ne kuvastavat myös Ruotsin poliittiseen elämään osallistuvien kantoja, joilla on todellista vaikutusta Ruotsin hallituksen ulkopoliittisiin kannanottoihin. Toinen asia on, että silloin kun on kriisitilanne, retoriikka jää vähemmälle ja realismi korostuu.

Ruotsissa on laajalle levinnyt ajatus, jonka mukaan Itämeri muodostaa strategisen kokonaisuuden. Se tarkoittaa sitä, että jos Itämeren alueella taisteltaisiin on epätodennäköistä, että joku Itämeren maa voisi pysytellä sellaisten taistelujen ulkopuolella. Suurlähettiläs Bringeus toteaa, että Suomessa arvellaan, että maa ei olisi sellaisten sotatoimien keskipisteen tuntumassa. Ruotsissa taas hänen mukaansa Ruotsin hallituksen tulee varautua siihen, että Ruotsi ei voi pysytellä tapahtumien ulkopuolella, jos Venäjä hyökkäisi Baltiaan. Tämä arvio perustunee siihen, että Baltian aluetta ei voida tukea eikä NATO sitä puolustaa ilman Ruotsin ilmatilan hyväksikäyttöä. Tässä Bringeus viittaa toisen maailmansodan aikaisiin kokemuksiin. Se tiedetään, että myös "kylmän sodan" vuosina Ruotsin salainen yhteistyö Yhdysvaltojen ja Britannian kanssa edellytti Ruotsin ilmatilan hyväksikäyttöä ja tukeutumista Ruotsin lentokenttiin.

Keskeinen tekijä näissä arvioissa on Kaliningradin suuren sotilastukikohdan merkitys. Sieltä käsin voidaan estää tehokkaasti meriliikenne Tanskan salmista Baltiaan. Sieltä voidaan myös kaukovaikutteisilla ilmatorjuntaohjuksilla estää Ruotsin eteläisten lentokenttien käyttö lento-operatioissa. Gotlanti on mainittu usein kohteena, jonka hallussapito on ratkaisevan tärkeää Itämeren operaatioiden kannalta.

Kun puhutaan sodan vaarasta Euroopassa moni sanoo, että eihän se ole mahdollista, ei ainakaan todennäköistä. Niin hulluja eivät korkeat poliittiset johtajat voi olla. Ei ainakaan demokraattisesti johdetuissa maissa. Niinkö? En olisi siitä kovinkaan varma. Euroopan historian valossa, oman elinaikani historian valossa. Maailmassa on nytkin monia johtajia tai suurvaltojenkin johtajaksi pyrkiviä, jotka antavat aihetta vakavaan huoleen. Tästä syystä arvelen, että kun onnemme on olla osa rauhallista ja tasapainoista Pohjolaa, on mitä suurimmassa määrin omien etujemme mukaista tiivistää yhteistoimintaamme ja hakea toisistamme tukea ja turvaa.