Pekka Visuri LAUSUNTO
Helsinki 9.3.2017

Eduskunnan hallinto- ja turvallisuusjaostolle

Valtioneuvoston puolustuselonteko 16.2.2017 (vnk 5/2017)

Olen perehtynyt valtioneuvoston puolustusselontekoon 2017 (vnk julkaisu 5/2017) ja esitän siitä lausuntona seuraavaa:

Puolustusselonteko perustuu ensi sijassa valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon kesältä 2016. Eduskunta hyväksyi ulkoasiainvaliokunnan siitä 22.11.2016 laatiman mietinnön, jossa esitettiin useita huomautuksia ja kannanottoja. Niille olisi mielestäni pitänyt antaa suurempi painoarvo, kuin puolustuselonteossa on annettu ymmärtää.

Puolustuselonteko on nähtävä yhtenä osana ulko- ja turvallisuuspoliittista päätösprosessia, jolloin puolustuspolitiikan päätöksenteon tulee olla alisteinen turvallisuuspolitiikan doktriinille ja siihen liittyville linjapäätöksille.
Tältä kannalta katsottuna on hyvä, että ensin määritetään turvallisuuspolitiikan päämäärät ja peruslinjat, ja seuraavassa vaiheessa laaditaan suunnitelma puolustuksen toteuttamiseksi noissa puitteissa.

Nyt toteutettu menettely selontekojen porrastuksesta on periaatteessa hyvä, jos samalla huolehditaan siitä, että ulko- ja turvallisuuspolitiikan kokonaisuuden tarpeet ja toteuttamiseen liittyvät näkökohdat pysyvät ensisijaisina. Nyt käsittelyssä oleva puolustuselonteko ei kaikilta osin täytä tätä vaatimusta.

Puolustusselonteko on huomiota herättävän suppea ja yleisellä tasolla liikkuva, mikä sinänsä ei ole virhe. Se jättää kuitenkin niin merkittävän määrän konkreettisia asioita käsittelemättä, että selontekoa voidaan pitää vain kehyksenä jatkosuunnittelulle ja toimenpiteistä päättämiselle. Näistä tärkeimpiin kuuluvat rahoituspäätökset.

Voin yhtyä eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietinnön kantaan syksyltä 2016, jossa korostettiin kokonaisturvallisuuden merkitystä arvioitaessa voimavarojen

jakoa: ”Ulkoasiainvaliokunnan mielestä muuttuvassa turvallisuusympäristössä turvallisuuteen kohdistettavia voimavaroja on entistä painavammat syyt käsitellä mahdollisimman kokonaisvaltaisesti kiinnittäen huomiota siihen, että sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden alalla toimivien viranomaisten kyky selviytyä lainmukaisista tehtävistään ei vaarannu.”

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämäärä

Puolustuselonteon arvioinnin pohjaksi on aiheellista ottaa valtioneuvoston selonteossa 2016 esittämä määritys ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämäärästä ja peruslinjasta:

”Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämäärä on vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa, turvata sen itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, parantaa suomalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia ja ylläpitää yhteiskunnan toimivuutta. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeisenä tavoitteena on välttää joutumasta sotilaalliseen konfliktiin.

Suomi harjoittaa aktiivista kahdenvälistä ja monenkeskistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Se edistää keskinäisriippuvuuksien maailmassa kansainvälistä vakautta, rauhaa, demokratiaa, ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta ja tasa-arvoa.”

Puolustuselonteossa esitetyt arviot ja ehdotukset yleensä sopivat noiden päämäärien puitteisiin, mutta eräissä tärkeissä kohdissa on jäänyt liiaksi tulkinnanvaraa. Kiinnitän erityistä huomiota seikkoihin, jotka edistävät tai vaikeuttavat asetetun päämäärän saavuttamista.

Sotilaallinen turvallisuusympäristö

Puolustuselonteossa on sotilaallista toimintaympäristöä kuvattu ja arvioitu hyvin suppeasti sekä paikallisiin ja ajankohtaisiin seikkoihin keskittyen. Huomiota herättää, että laajempaa strategista arviota ei esitetä suurvaltojen toiminnasta ja sotilaallisen voiman käytöstä vaan tyydytään Suomen lähialueiden yleiskuvaukseen.

Erityisesti Venäjän sotilasstrategian tarkempi analyysi olisi auttanut suhteuttamaan sen toimintaa Itämeren alueella osaksi laajempaa kokonaisuutta. Itämeren alue ei kuulu Venäjän sotilaallisiin painopistealueisiin, jos tarkastellaan voimien jakoa ja käytettävyyttä.

Selonteossa mainitaan (s. 9) Venäjän ydinaseistuksen kehittäminen vain ohimennen, mutta sen merkitystä voidaan pitää aivan keskeisenä. Venäjä käyttää sotilasmenoistaan noin puolet ydinaseiden ja niitä suoranaisesti palvelevien ilma- ja merivoimien toimintakyvyn ylläpitoon. Kuitenkin maavoimien osuus kokonaisuudesta on verraten pieni, alle 30 prosenttia, kun tarkastellaan niiden kehittämiseen ja ylläpitoon käytettäviä varoja ja henkilöstöresursseja.

Venäjän sotilaallinen voima Itämeren alueella on luonteeltaan puolustuksellista, mikä tarkoittaa ennen kaikkea kykyä estää siltä suunnalta tulevat hyökkäykset. Venäjällä ei ole kykyä laajamittaiseen hyökkäykselliseen toimintaan Itämeren alueella, kuten oli vielä Neuvostoliitolla. Sen sijaan sen voimat ovat riittävät toimimaan omien rajojen tuntumassa ja estämään hyökkäykset Itämeren yli tai rannikkoalueilla.

Pidän ympäristön kuvausta hyvänä yleisarviona, mutta sitä pitäisi tarkentaa suhteuttamalla kehityksen vertailua maantieteellisesti ja ajallisesti kokonaisuuteen. Vaikka on totta, että sotilaallinen aktiivisuus Itämeren alueella on lisääntynyt, se ei ole luonteeltaan ja laajuudeltaan lähelläkään kylmän sodan aikoja. Uuden varustelukierteen hillitsemiseksi Suomen aktiiviselle vakauspolitiikalle on olemassa tarvetta, sille on luotava edellytyksiä.

Puolustuksen nykytila

Yleiskuvaukseen ei ole erityistä huomautettavaa, joskin se on kovin suppea ja ylimalkainen. Kun arvioidaan suorituskykyä, pitäisi tarkemmin perustella, mihin sitä suhteutetaan. Tässä suhteessa arvio on puutteellinen.

Mielestäni maavoimien kyky täyttää tehtävänsä on parempi kuin selonteossa mainittu arvosana ”tyydyttävä” (s. 12). Ei ole näkyvillä sellaista tilannetta ja sellaisia voimia, jotka asettaisivat Suomen nykyisenkaltaisten maavoimien toimintakyvyn kyseenalaiseksi. Kysymys on tämän tason säilyttämisen ylläpidon tarpeista.

Puolustuksen ylläpito ja kehittäminen

Kohdassa puolustuspoliittiset perusteet mainitaan valtioneuvoston määrittämät ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteet, joihin ei ole huomauttamista. Todettakoon kuitenkin, että ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä esitettiin niihin tarkennuksia. Valiokunnan kannan mukaan: ”Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan selkeänä päämääränä on ehkäistä Suomen joutuminen sotilaallisen konfliktin osapuoleksi.

Muuttuvassa toimintaympäristössä Suomi pyrkii tavoitteeseen ylläpitämällä yhteiskunnan kriisinsietokykyä ja puolustuksen uskottavuutta sekä jatkamalla monipuolisen turvallisuuspoliittisen yhteistyöverkoston kehittämistä. Suomi on sotilasliittoon kuulumaton maa, joka toteuttaa käytännönläheistä kumppanuutta Naton kanssa ja ylläpitää edelleen mahdollisuutta hakea Nato-jäsenyyttä. Valiokunta yhtyy selonteon linjaukseen, jonka mukaan Suomi harjoittaa aktiivista vakauspolitiikkaa sotilaallisten uhkien ennaltaehkäisemiseksi. Suomi ei salli alueensa käyttämistä vihamielisiin tarkoituksiin muita valtioita vastaan."

Puolustuselonteossa ei mainita, että eduskunta hyväksyi valiokunnan mietinnön ja sen myötä tuon tärkeän määrittelyn, jossa selvästi korostetaan päämäärää pysyä sotilaallisten konfliktien ulkopuolella ja estää Suomen alueen käyttö vihamielisiin tarkoituksiin.

Puolustusyhteistyön kehittämiseen ei ole huomauttamista, joskin herää kysymys, miksi se esitetään ennen oman puolustuskyvyn kehittämisen kuvausta.

Puolustusjärjestelmän käytön ja ylläpidon painopisteet on esitetty muuten jo vakiintuneen tavan mukaisesti, mutta on painotettu valmiuden ylläpidon merkitystä. Se on periaatteessa oikein, mikä myös merkitsee jonkin verran paluuta kohti kylmän sodan aikaisia valmiusvaatimuksia. Niistä välillä luovuttiin tarpeettoman laajalti. Olisi aihetta painottaa sitä, että kaikilta puolustusvoimien osilta on vaadittava jatkuvasti tilanteen mukaisen valmiuden ylläpitoa. Valmiuden ylläpidon järjestelmän tulee olla joustava ja kykenevä nopeasti reagoimaan tilanteen muutoksiin.

Sivulla 20 jää epäselväksi, mitä tarkoittaa: "Sodan ajan perustamisorganisaatio…" Ilmeisesti kysymys on sodan ajan joukkojen (liikekannallepanon) perustamisorganisaatiosta, joka on nyt tarkoitus liittää paikallisjoukkoihin. Herää kysymys, miksi rajavartiolaitoksen joukkoja ei ole jo luettu sodan ajan joukkojen vahvuuteen, vaikka niillä on siihen lakimääräinen velvollisuus.

Kohdassa strategiset suorituskykyhankkeet esitetään meri- ja ilmavoimien hankintoja verraten yleisellä tasolla. Kyseessä ovat niin suuret hankinnat, että niiden käsittelyä varten tarvitaan erilliset selvitykset ja päätösprosessit.

Selonteossa mainitaan, että "hankkeet toteutetaan budjettirahoituksella vuosina 2019-2031." Niiden valmistelu tapahtuu erikseen puolustusbudjetin puitteissa.

Yhteenveto

Sivulla 30 on esitetty yhdistelmänä keskeiset periaatteet puolustuskyvyn ylläpidolle ja kehittämiselle. Niihin ei ole huomauttamista.

Ottaen huomioon hankintojen suuret rahoitustarpeet on ilmeistä, että niistä päättäminen vaatii tehokasta valmistelua sekä parlamentaarisesti ohjattua ja valvottua päätöksentekoa. Olisi hyödyllistä tutkia mahdollisuutta perustaa jälleen parlamentaarinen puolustuskomitea tai mieluiten turvallisuus- ja puolustuspoliittinen komitea, joka tekisi perusteellisen selvityksen kokonaisturvallisuuden ja puolustuskyvyn kehittämisen mahdollisuuksista.

Juuri samantapaisessa tilanteessa 1970-luvun alussa perustettiin parlamentaarinen puolustuskomitea. Sitä seurasi kaksi muuta komiteaa, joista saatiin hyvät kokemukset nimenomaan puolustuksen kehittämisohjelmien valmistelun osalta. Komiteoiden ongelmat tulivat esille lähinnä rajanvedoissa turvallisuuspolitiikan päätöksentekoon ja siinä erityisesti tasavallan presidentin toimivaltaan. Nykytilanteessa samaa ongelmaa tuskin syntyy.

Yleisarviona puolustusselonteosta voin todeta sen tarjoavan selkeän mutta myös hieman liiaksi supistetun katsauksen tilanteeseen sekä esittävän sillä perusteella puolustuksen kehittämistarpeita vastaavan suunnitelman. Hankkeiden rahoitus on määrä tehdä puolustusbudjetin puitteissa. Rahoitustarve on kuitenkin niin suuri, että ohjelmat tulee tutkia perusteellisesti ja rahoitusmahdollisuudet suhteuttaa muihin rahoitustarpeisiin.

Esitän, että perustettaisiin parlamentaarinen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen komitea selvittämään erityisesti puolustuksen rahoitustarpeita ja -mahdollisuuksia suhteutettuna yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden ylläpitoon.

Olennaista on myös ottaa huomioon eduskunnan hyväksymässä ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä 22.11.2016 esitetyt Suomen turvallisuuspolitiikan päämäärän ja peruslinjan määritykset. Käytännön maanpuolustustoimet tulisi sopeuttaa noihin puitteisiin.

Pekka Visuri
Valtiotieteen tohtori