Pekka Visuri 17.2.2021

Lausunto valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta 2020

Päämäärän ja peruslinjan määritys

Selonteossa ilmoitetaan päämäärä seuraavasti: ”Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämääränä on vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa, turvata valtion itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, vahvistaa Suomen turvallisuutta ja hyvinvointia sekä ylläpitää yhteiskunnan toimivuutta. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkeä tavoite on, että kansallisin toimin ja kansainvälisellä yhteistyöllä estetään aseellisten konfliktien ja Suomen turvallisuutta ja yhteiskunnan toimintakykyä vaarantavien tilanteiden syntyminen sekä Suomen joutuminen sotilaalliseen konfliktiin.”

Päämäärien määritys tarjoaa hyvän pohjan arvioida lähemmin tilannearvioita ja toimenpidesuosituksia. Jatkoksi olisi ollut hyvä saada heti selkeä kiteytys ulko- ja turvallisuuspolitiikan peruslinjasta eli toimenpiteistä, joilla päämäärään pyritään. Selonteossa mainitaan verraten pyöreästi, että ”Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan peruslinja on vakaa ja ennustettava. Se perustuu hyviin kahdenvälisiin suhteisiin, yhteistoimintaan ja vaikuttamiseen Euroopan unionissa sekä sääntöpohjaiseen kansainväliseen järjestelmään ja kansainväliseen oikeuteen nojaavaan monenkeskiseen yhteistyöhön.” Noihin näkökohtiin ulkopolitiikan linjauksena voi kyllä yhtyä, mutta teksti ei kovin hyvin toimi turvallisuuspoliittisen doktriinin määrityksenä.

Tilannearviot

Tilannearviossa otsikolla ”Suurvaltakilpailun leimaama toimintaympäristö” on aluksi hyvin määritetty ajankohtaisen tilanteen pääpiirteet, erityisesti globaalipolitiikan kannalta. Keskeisenä johtopäätöksenä kansainvälisestä järjestelmästä todetaan: ”Suomen tavoin useat valtiot ja toimijat ovat huolissaan sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän tilasta, ja sen tukemiseksi on laadittu konkreettisia aloitteita ja ohjelmia.” Siihen voi yhtyä.

Turvallisuuspoliittista toimintaympäristöä kuvataan aluksi yleisluontoisesti: ”Suomen ja Euroopan lähialueiden turvallisuustilanne on epävakaa ja vaikeasti ennakoitava. Suurvaltojen keskinäisen kilpailun voimistuminen ja niiden heikkenevä sitoutuminen sääntöpohjaiseen kansainväliseen järjestelmään ja kansainväliseen oikeuteen ovat kiristäneet kansainvälistä tilannetta. Jännitteet ovat lisääntyneet myös Suomen lähialueilla, mihin ovat vaikuttaneet muun muassa asevalvonnan sopimusjärjestelmän heikentyminen, vaikuttamiskeinojen kehittyminen ja monimuotoistuminen sekä kybertoimintaympäristön merkityksen kasvaminen. Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut epävakaampaan suuntaan, ja muutoksen arvellaan olevan pitkäkestoinen.” Luonnehdinta on sattuva, mutta sen konkretisointi on jo selvästi epävarmempaa ja antaa aihetta huomautuksiin.

Turvallisuusympäristön kuvaus sivulle 20 asti noudattelee yleisesti hyväksyttyjä linjoja, mutta seuraavalla sivulla on voimakkaita poliittisia painotuksia Suomen lähialueiden tarkastelussa. Tilannekehityksen ongelmista syytetään mielellään muita, eikä esimerkiksi Euroopan unionin instituutioiden tai sen jäsenmaiden omia epäonnistumisia haluta lainkaan mainita. Kuitenkin kansainvälisessä politiikassa vallitsee yleensä aktion ja reaktion laki, joten tilanteen kehitys on molemminpuolisten toimien tulosta. Kyseessä ovat jatkuvat, pitkäaikaiset prosessit, joiden eri tekijät pitäisi tunnistaa. Vaikka valtioneuvoston selonteko on luonteeltaan poliittinen asiakirja, eikä tutkimusraportti, sen tutkimuksellisia perusteita pitäisi voida tarkastella kriittisesti.

Tutkijan kannalta katsottuna on esimerkiksi väärin syyttää kaikesta Venäjää, kun muutkin suurvallat toimivat aivan samoilla periaatteilla. Kysymys on siitä, että **tilannearvioissa pitäisi noudattaa mahdollisimman paljon yhtäläisiä standardeja eri osapuolten toimintoja tarkasteltaessa.** Poliittiset johtopäätökset ja toimenpidesuositukset ovat sitten eri asia.

Turvallisuuspoliittiset linjaukset

Selonteon mukaan ”Suomen turvallisuuden avaintekijöitä ovat yhteiskunnan kriisinsietokyky mukaan lukien huoltovarmuus, vahva kansallinen puolustuskyky, yhtenäinen ja toimintakykyinen Euroopan unioni sekä tiivis kansainvälinen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittinen yhteistyö. Yhteiskunnan eri sektorien ja toimijoiden välisen laaja-alaisen yhteistyön kautta ylläpidetään kriisinsietokykyä, vahvistetaan viranomaisten valmiuksia ja luodaan ennaltaehkäisevää kynnystä ulkopuolelta suomalaiseen yhteiskuntaan kohdistuvalle vaikuttamiselle.”

On hyvä, että korostetaan yhteiskunnan kestokykyä turvallisuuspolitiikan ensisijaisena tekijänä.

Puolustuspoliittisen doktriinin julistukseksi on ymmärrettävissä seuraava määritys: ”Suomi on sotilasliittoon kuulumaton maa, joka ylläpitää vahvaa ja uskottavaa kansallista puolustuskykyä. Puolustuskyvyn ylläpidolla ennaltaehkäistään sotilaallisen voiman käyttöä Suomea vastaan, osoitetaan valmiutta vastata sotilaallisen voiman käyttöön tai sillä uhkaamiseen, sekä kykyä torjua maahamme kohdistuvat hyökkäykset.” **Määrittely tarjoaa pätevän perustan käytännön toimenpiteille puolustuskyvyn kehittämiseksi**.

Turvallisuuspolitiikan toimintalinjaa luonnehditaan seuraavilla avainlauseilla: ”Suomi harjoittaa aktiivista vakauspolitiikkaa sotilaallisten uhkien ehkäisemiseksi ja jännitteiden vähentämiseksi. Suomi noudattaa YK:n päämääriin perustuvia Euroopan turvallisuuden yhteisesti sovittuja periaatteita. Mikäli Suomi joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, Suomi puolustautuu YK:n peruskirjan mukaisesti. Suomi ei salli alueensa käyttämistä vihamielisiin tarkoituksiin muita valtioita vastaan. Tiivis kansainvälinen puolustusyhteistyö sekä mahdollisuus antaa ja ottaa vastaan kansainvälistä apua ovat jatkossakin tärkeä osa Suomen puolustuskykyä.” **Noilla toteamuksilla määritetään selvästi perusteet turvallisuus- ja puolustuspolitiikalle.**

Euroopan unionin turvallisuuspoliittista roolia painotetaan selonteossa voimakkaasti ja eritellään verraten konkreettisesti myös eri alojen toimintoja. Suomi on valmis osallistumaan täysimääräisesti unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Siihen on hyviä perusteita, mutta toisaalta reaaliset kokemukset EU:n päätöksenteosta ja turvallisuuspolitiikan toteutuksesta eivät ole kovin rohkaisevia. Myöskään Euroopan unionin roolia turvallisuuspolitiikassa Suomea

lähellä olevilla pohjoisilla alueilla ei voi pitää merkittävänä. Noista syistä on **aiheellista korostaa, että kansallinen kriisivalmius ja kyky itsenäiseen päätöksentekoon on syytä edelleen säilyttää korkealla tasolla.**

Turvallisuuspoliittista yhteistyötä Ruotsin kanssa kuvataan ja perustellaan pätevästi, ja esitetyt toimintalinjat ovat kannatettavia. Silti epäselväksi jää, mitä tarkoitetaan seuraavalla toteamuksella: ”Yhteisellä toiminnalla korotetaan välikohtausten ja hyökkäysten kynnystä.” Siinä on huonon kielellisen muotoilun lisäksi kyseenalainen logiikka. Ei ole mitään varmuutta siitä, että liittoutuminen tai tehostettu yhteistyö jonkun valtion kanssa vähentäisi todennäköisyyttä joutua mukaan kriiseihin tai hyökkäyksen kohteeksi. Muuten yhteisten toimintojen kuvaus on kuitenkin riittävän selkeää ja konkreettista.

Kysymyksiä herättää tässä yhteydessä irrallinen lause sivulla 29: ”Myös EU:n Itämeristrategia on Suomelle keskeinen alueellisen yhteistyön kehys Itämerellä.” Se olisi vaatinut huomattavasti täsmentämistä, sillä kysymys on Suomelle merkittävästä ja laajasta asiakokonaisuudesta.

Naton suhteen todetaan: ”Suomi kehittää kumppanuusyhteistyötä Naton kanssa omista lähtökohdistaan.” Se tarkoittanee, että ei noudateta kaavamaista tai automaattista päätöksentekoa, vaan kaikkia yhteistyön toimintoja harkitaan ja päätetään sen mukaisesti, miten ne voivat lisätä Suomen turvallisuutta. Tässä suhteessa aiheellisesti korostetaan, että ”Suomen intresseissä on käydä Naton kanssa vuoropuhelua myös pohjoisen alueen turvallisuudesta ja sen pitämisestä jännitteiden ulkopuolella.”

Harjoituksiin osallistumisen päätöksenteosta on tehty merkittävä linjaus: ”Osallistuminen Naton vaativiin harjoituksiin ja kriisinhallintaan kehittää Suomen omia suorituskykyjä ja yhteistoimintakykyä kumppaneiden kanssa. Niihin osallistutaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan erikseen tekemillä päätöksillä.” Lisäksi todetaan selkeästi rajoituksena: ”Yhteistyössä otetaan huomioon, että kumppanuusyhteistyö ei sisällä 5 artiklan mukaisia turvatakuita eikä velvoitteita, ja että Suomi osallistuu Naton 5 artiklan harjoituksiin ainoastaan kumppanimaan roolissa.”

Yhteiskunnan kriisinsietokyvyn merkitystä Suomen turvallisuudelle korostetaan aiheellisesti. Sitä vahvistetaan ”varautumalla laaja-alaisesti monitahoisiin yhteiskunnan hyvinvointiin ja turvallisuuteen vaikuttaviin uhkiin, kuten hybridivaikuttamisen lisääntymiseen ja monimuotoistumiseen, ilmastonmuutoksen vaikutuksiin, ihmisen tai luonnon aiheuttamiin katastrofeihin sekä epidemioiden ja pandemioiden seurauksiin. Yhteinen varautuminen, suunnittelu, harjoittelu ja toimeenpano toteutetaan kokonaisturvallisuuden periaatteen mukaisesti, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan laajassa yhteistyössä.”

Mainitut periaatteet ovat tärkeitä, mutta toimenpiteiden kuvaus keskittyy paljolti hybridiuhkiin, ja **yhteiskunnan kriiseihin varautumisen laaja-alaiset toimet jäävät selonteossa vain ylimalkaisen maininnan varaan**. Kuitenkin sillä alalla on paljon tehostamisen tarpeita. Pidän tätä vakavana puutteena, sillä **yhteiskunnan kriiseihin varautumisen käytännön tehtävien ja kehittämisen suuntaviivojen hahmotus olisi tärkeää nostaa turvallisuuspolitiikassa keskeiselle sijalle**. **Olisi kehitettävä erityisesti tilannekuvatoimintaa ja kriisipäätöksentekoa.** Hybridivaikuttamisesta on Suomessa tullut eräänlainen muoti-ilmiö, mutta sen merkitys muihin yhteiskunnan turvallisuuden uhkiin verrattuna on vähäinen. **Erityisesti korona-pandemian yhteydessä saadut kokemukset**

pitäisi hyödyntää yhteiskunnan kriisinsietokykyä ja kriiseihin varautumisen johtamisjärjestelmää kehitettäessä. Se vaatii myös laajaa kansainvälistä yhteistyötä erityisesti Euroopan unionin puitteissa.

Arktinen yhteistyö on selonteossa hyvin kuvattu, ja sen kehittämisen periaatteet ovat kannatettavia. Tähän liittyy myös Suomen tuki Arktisen neuvoston työlle.

Muuta kansainvälistä yhteistyötä selvitetään laajasti ja perustellusti, eikä siihen ole huomauttamista.

Kokonaisarviona totean, että valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko tarjoaa hyvät puitteet poliittisten linjausten teolle sekä seuraavaksi tehtävälle puolustusselonteolle, jossa määritetään puolustuspolitiikan linjauksia. Selonteossa on kuitenkin edellä mainittuja kohtia, jotka vaativat kriittistä arviointia ja korjaustoimenpiteitä.

Pekka Visuri

Valtiotieteen tohtori, eversti evp