Pekka Visuri 4.10.2021

Lausunto Eduskunnan puolustusvaliokunnalle valtioneuvoston puolustusselonteosta 2021

Päämäärän ja peruslinjan määritys

Puolustuspolitiikan päämäärä ja peruslinja, jolle puolustusdoktriini perustuu, ilmoitetaan tiivistelmässä selkeästi ja vastaten ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon määritystä:

”Suomen puolustuskyky ylläpidetään toimintaympäristön vaatimuksiin vastaavana. Suomi puolustaa aluettaan ja kansalaisiaan kaikkia yhteiskunnan voimavaroja hyödyntäen. Näin pyritään ennaltaehkäisemään Suomeen kohdistuva sotilaallisen voiman käyttö tai sillä uhkaaminen.”

Tuolla perusteella voidaan hyvin arvioida puolustusselonteon sisältöä. On aiheellista korostaa sitä, että puolustusdoktriinin ja -järjestelmän tulee ensisijaisesti keskittyä toimiin, joilla tuetaan turvallisuuspoliittista päämäärää ja peruslinjaa pyrittäessä estämään Suomen joutuminen sotaan tai vakavien konfliktien vaikutuksien alaiseksi.

Turvallisuusympäristö

Turvallisuusympäristöä luonnehditaan jo ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa käytetyin sanamuodoin seuraavasti:

”Suomen ja Euroopan lähialueiden turvallisuustilanne on epävakaa ja vaikeasti ennakoitavissa. Kansainvälistä sääntöpohjaista järjestelmää, kansainvälistä oikeutta ja yhteisesti sovittuja toimintatapoja on osin kyseenalaistettu. Tämä vaikeuttaa erityisesti pienten valtioiden asemaa.”

Herää kysymys, mihin käsitys ”epävakaudesta” perustuu ja onko siinä liioittelua nimenomaan Suomen osalta. Kysymys on lähinnä siitä, mihin verrataan. Kansainvälinen tilanne on aina ollut luonteeltaan ainakin jossain määrin epävakaa ja vaikeasti ennustettava, joten nykyinen tilanne Suomen osalta vastaa pitkän aikavälin tarkastelussa pikemminkin normaalia olotilaa tai tavallista suuremman vakauden kautta. Euroopan lähialueiden osalta voidaan paremmin perustein puhua suuremmasta epävakaudesta ja heikommasta ennustettavuudesta.

Haluan korostaa sitä, ettei ole aihetta arvioida Suomen olevan nyt poikkeuksellisen uhanalaisessa tilanteessa. Myöhemmin tekstissä aivan oikein todetaan (s. 24): ”Suomen puolustuksen toimintaympäristö säilyy jännitteisenä ja vaikeasti ennakoitavana... Kansainvälisen tilanteen kiristymisestä huolimatta Suomeen ei kohdistu välitöntä sotilaallista uhkaa.” Siis, jännitteinen tilanne ehkä säilyy, mutta tilanne ei ole erityisen epävakaa eikä uhkaava. Suomi ei ole nykyisin eikä lähitulevaisuudessa suurvalloille strategisesti niin merkittävä ja puoleensavetävä sotilaallinen kohde, että hyökkäyksen uhka Suomea vastaan olisi kovin suuri. Tämän edullisen tilanteen säilyttäminen on mahdollista, jos turvallisuus- ja puolustuspoliittisilla keinoilla pyritään määrätietoisesti vähentämään todennäköisyyttä joutua hyökkäyksen kohteeksi.

Yhdysvaltojen ja Kiinan roolia kuvataan (s. 13) niiden merkitykseen nähden kovin pyöreästi: ”Yhdysvaltojen tavoitteena on säilyttää asemansa johtavana suurvaltana, joka toimii yhteistyössä kumppanien ja liittolaisten kanssa yhteisten intressien pohjalta. Transatlanttisten suhteiden toimivuus ja Yhdysvaltojen sitoutuminen Euroopan puolustukseen on merkityksellistä koko Euroopan turvallisuudelle. Kiinan nousu globaaliksi toimijaksi on muuttanut suurvaltojen keskinäistä dynamiikkaa.”

Kokonaan on jätetty mainitsematta Yhdysvaltojen strategisten painopisteiden siirtymä yhä selvemmin Euroopasta Kiinan suunnalle. Se on parhaillaan kansainvälisissä arvioissa keskeinen kysymys. Viimeisimmät kokemukset Afganistanin sodan päätösvaiheesta ovat voimistaneet arvioita Yhdysvaltojen strategian ja toimintatapojen muutoksesta, mikä vaikuttaa tuntuvasti sen liittolaissuhteiden ja kansainvälisten sidonnaisuuksien tulevaisuuteen. Näihin asioihin pitäisi saada enemmän konkretiaa ja analyysia eikä tyytyä pelkkään ylimalkaiseen kuvailuun.

Venäjän toimintoja kuvataan perusteellisemmin, mutta silti jää epäselväksi, mitä joukkoja on nimenomaan Suomen lähialueella, siis itärajan takana. Kylmän sodan päättymisen jälkeen siellä joukkoja supistettiin voimakkaasti ja Itämeren laivasto menetti suurimman osan kalustostaan. Olisi pitänyt tarkemmin selvittää, onko tässä suhteessa tapahtunut tai tapahtumassa jotain merkittävää muutosta, joka vaikuttaisi Suomen asemaan.

Itämeren aluetta koskevana sanotaan: ”Naton ja Yhdysvaltojen lisääntynyt toiminta ja läsnäolo Baltian maissa ja Puolassa on lisännyt vakautta Itämeren alueella.” Ei kuitenkaan ole näyttöä siitä, että ilman joukkojen lisäyksiä epävakaus Itämeren alueella olisi lisääntynyt. Yleensä katsotaan sotilaallisen voiman lisäämisen jollain alueella johtavan vastapuolen reagointiin ja epävakauden kasvuun. Sotilaallisen eskalaation estämiseen tarvittaisiin aktiivista vakauspolitiikkaa myös Itämeren alueelle, sillä kilpavarustelu lisää konfliktien riskiä. Tilanteen vakauttamiseen tähdänneillä toimilla, erityisesti asevoimien loitontamisella ja vähentämisellä sekä avoimuuden lisäämisellä, purettiin tehokkaasti jännitystä Keski-Euroopassa kylmän sodan päätösvaiheessa, joten sellaisia toimenpiteitä kannattaisi kokeilla myös Itämeren alueella.

Sivulla 14 on irrallisen tuntuinen arvio **pandemiasta**: ”Koronapandemia on osoittanut asevoimien merkityksen muiden viranomaisten ja koko yhteiskunnan tukena.” On vaikea kuvitella, miten juuri asevoimilla olisi suuri merkitys pandemian torjunnassa, vaikka puolustusvoimien tukitoimintojen merkitystä ei sinänsä käy kiistämien.

Teknologisesta kehityksestä todetaan (s. 15), että se ”erityisesti digitalisaation, tekoälyn, koneautonomian ja sensoriteknologioiden aloilla vaikuttaa puolustuksen kaikkiin toimintaympäristöihin, mutta sen vaikutukset kohdistuvat etenkin kyber-, avaruus- ja informaatiopuolustukseen.” Lisäksi todetaan, kuinka Armenian ja Azerbaidshanin välisessä sodassa uudenlaisten kauko-ohjattujen ja automaattisten aseiden merkitys oli suuri. Johtopäätöksiä ei kuitenkaan erityisesti tehdä.

Olisi ollut tarpeen korostaa meneillään olevaa teknologian kehityksen ja hyödyntämisen perustavaa mullistusta sodankäynnille ja tehdä siitä konkreettisia johtopäätöksiä. Yhdysvaltojen asevoimien esikuntapäälliköiden neuvoston puheenjohtaja kenraali Mark Milley kuvasi 2.12.2020 tilannetta dramaattisesti: ”Olemme keskellä sodan luonteen perustavaa muutosta”. Hän tarkensi, että ratkaisevia tulevat olemaan tekoälyyn perustuvalla tiedustelulla täsmäohjatut ohjukset, lennokit (drones) ja muut uuden teknologian tuotteet. Tällöin esimerkiksi miehitettyjen lentokoneiden ja raskaiden panssarijoukkojen merkitys vähenee tuntuvasti. Uusi teknologia tulee olemaan kaikkialla laajassa käytössä 10–15 vuoden kuluessa, mutta erityisen haasteen Yhdysvalloille tuottaa Kiina.

Puolustuksen nykytila

Aluksi (s. 18) esitetään selkeä määritys: ” Puolustusvoimien tärkein tehtävä on Suomen sotilaallinen puolustaminen. Puolustuskykyä ylläpidetään siten, että Suomen puolustus vastaa toimintaympäristön vaatimuksiin. Näin pyritään ennaltaehkäisemään Suomeen kohdistuva sotilaallisen voiman käyttö tai sillä uhkaaminen. Ennaltaehkäisyn epäonnistuessa sotilaalliset hyökkäykset torjutaan.”

Olisi kuitenkin syytä korostaa, että **puolustuskykyä ylläpidetään ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjausten puitteissa ja niitä tukien.** Siksi myös puolustusvalmistelut on tarpeen mitoittaa ja suunnata niin, ettei niillä lisätä vaaraa joutua hyökkäysten kohteeksi. Tällainen vaara kasvaa siinä tapauksessa, jos Suomeen hankitaan tai sallitaan tuoda sellaisia hyökkäyksellisiä asejärjestelmiä, jotka jokin suurvalta kokee itselleen uhaksi.

On oikein korostaa **asevelvollisuuden** merkitystä Suomen puolustuskyvylle, joten sen kehittäminenkin on tarpeen.

Samassa yhteydessä todetaan: ”**Puolustusvoimien sodan ajan vahvuus** on nostettu 280 000 sotilaaseen ja toimintavalmiutta on parannettu maalla, merellä ja ilmassa.” Asian tärkeyteen nähden tällainen lyhyt toteamus on aivan liian niukka. Olisi tarpeen eritellä, miten puolustusvoimien joukot jakautuvat eri tehtäviin ja miten ne on varustettu. Erityisesti maavoimien tilanne jää hyvin epäselväksi. Noin 20 vuotta sitten tällaiset seikat ilmoitettiin selonteoissa, jolloin niistä sai huomattavasti paremman kuvan puolustuksen tilasta. Ei voi olla kysymys salaamistarpeesta, sillä eri maiden tiedusteluorganisaatiot ovat hyvinkin tarkasti selvillä puolustusvoimien kokoonpanosta ja varusteista.

Materiaalitilanteesta esitetään (s. 23) tärkeä arvio: ”Materiaalinen omavaraisuus ei edelleenkään ole riittävällä tasolla. Etenkin varaosien ja ampumatarvikkeiden hankintoja on jatkettava. Kunnossapidon resursointiin kohdistuu haasteita, sillä kalusto ja järjestelmät monimutkaistuvat ja palveluiden kustannustaso nousee.” Täten ilmaistaan huoli materiaalin riittävyydestä sotatilanteessa. Se vaatisi toimenpiteitä.

Puolustuskyvyn ylläpito ja kehittäminen

Puolustuskyvyn ylläpidon perusteet ja kehittämisvaateet on kuvattu yleisesti hyvin. Joitain määrityksiä ja termejä olisi aiheellista tarkentaa. Sivulla 25 todetaan: ”Suomi pitää huolta uskottavasta kansallisesta puolustuksestaan ja sen riittävästä resursoinnista.” Kuitenkin ”uskottavuus” on hyvin tulkinnanvarainen ja epäselvä käsite, joten olisi parempi sanoa, että ”Suomi ylläpitää turvallisuusympäristön vaatimuksien mukaisesti riittävän tehokasta puolustuskykyä.”

Käyttöön on otettu ”laaja-alainen vaikuttaminen” eräänlaisena muotikäsitteenä. Siihen liittyen puhutaan (s. 25) ”laaja-alaisen vaikuttamisen hallinnasta”, jolloin on vaikea hahmottaa, mitä sillä tarkoitetaan käytännössä ja mitä uutta se tuo jo vakiintuneisiin käsitteisiin.

Tärkeät asiat on kuitenkin määritetty hyvin ja turvallisuuspolitiikan päämääriä vastaavasti. Sivulla 27 todetaan: ”Puolustuskyvyn ylläpidon ensisijaisena päämääränä on ennaltaehkäistä sotilaallisen voiman käyttö ja sillä uhkaaminen.

Ennaltaehkäisyn tehokkuus muodostuu pidäkevaikutuksesta, jonka koko yhteiskunta ja kaikki hallinnonalat luovat varautumisella ja muulla toiminnallaan. Puolustusvoimat tuottaa pidäkkeen sotilaallisen osan. Pidäke on luonteeltaan puolustuksellinen.”

Myös uhkien ja toiminnan pääkohtien kuvaus (s. 27) on pätevää: ”Sotilaallisen puolustuksen suunnittelu perustuu arvioon mahdollisista Suomeen kohdistuvista sotilaallisista uhkista. Suomeen kohdistuvien sotilaallisten uhkien arvioidaan liittyvän todennäköisimmin yleiseurooppalaiseen kriisiin tai olevan seurausta Suomen lähialueella kehittyvästä sotilaallisesta konfliktista.”

Puolustusperiaatetta kuvataan seuraavasti: ”Kokonaisvaltaisen aluepuolustuksen doktriinin perustan muodostavat suorituskykyiset operatiiviset joukot ja järjestelmät, laajaan reserviin perustuva paikallispuolustus sekä kehittyvä viranomaisyhteistyö.” Huomiota herättää käsite ”kokonaisvaltainen aluepuolustus”, joka kuvauksen perusteella tarkoittaa aivan samaa kuin jo 1960-luvun lopulta alkaen käytössä ollut alueellisen puolustuksen periaate. Herää kysymys, miksi pitää kehitellä uusia ja entistä monimutkaisempia käsitteitä, kun vanhatkin toimivat hyvin.

Joukkojen jakoa on yksinkertaistettu käsittämään operatiiviset ja paikallisjoukot. Se on hyvä selkeytys, mutta on myös aiheellista todeta, että alkuperäinen alueellisen puolustuksen joukkojen jako oli: yleisjoukot ja paikallisjoukot. Osittain on siis palattu vanhaan käytäntöön, mutta termi operatiiviset joukot on sikäli harhaanjohtava, että myös paikallisjoukkoja pitäisi voida käyttää operatiivisesti tärkeisiin tehtäviin.

Paikallispuolustuksen kehittäminen on hyvin perusteltu. Kuitenkin herää kysymys, miksi verraten yksinkertaisen asian perusajatus pitää esittää näin monimutkaisesti: ”Paikallispuolustuksesta kehitetään koko maan kattava sotilaallisten suorituskykyjen kokonaisuus, joka osaltaan ennaltaehkäisee ja torjuu myös laaja-alaista vaikuttamista.” Todettakoon kuitenkin, että liitteessä 4 esitetään selkeä määritelmä paikallisjoukoista.

Vaikka maavoimien kehittämisen kuvaus on pääpiirteissään perusteltua, sen konkretia jättää toivomisen varaa. Esimerkiksi maininta (s. 29): ”Alueellisista taisteluosastoista muodostetaan

liikkuvia ja suorituskykyisiä kevyitä jalkaväki- ja jääkärijoukkoja, joilla vastataan uudistuvan paikallispuolustuksen tehtäviin.” Se ei kerro juuri mitään siitä, millaisista joukoista ja tehtävistä on kysymys.

Kokonaisuudessaan puolustusdoktriinin toiminnallinen kuvaus on kovin lyhyttä ja yleisluontoista. Olisi ollut hyvä selventää ja konkretisoida, miten alueellisen puolustuksen doktriinia on todella tarkoitus kehittää. Tähän osuuteen, joka kattaa Suomen puolustuksen kovaa ydintä, on selonteossa käytetty yhteensä vain kaksi sivua, mikä on vähän verrattuna esimerkiksi kansainvälisen yhteistyön kuvaukseen, johon on käytetty kuusi sivua.

Puolustushaarojen kehittämisperiaatteet on hyvin esitetty, mutta niistä ei kovinkaan paljon ilmene konkretiaa. Eräät termit herättävät kysymyksiä. Ilmavoimien tehtävistä todetaan muun muassa (s. 32): ”Ilmavoimat ylläpitää jatkuvasti tunnistettua ilmatilannekuvaa Suomen ja lähialueen ilmatilasta”. Ei selitetä, miten ”tunnistettu ilmatilannekuva” eroaa tavallisesta ilmatilannekuvasta.

Ilmavoimien strategisia hankkeita on kuvattu lyhyesti. Sivulla 36: todetaan ”Puolustuskyvyn ylläpitäminen edellyttää Hornet-kaluston täysimääräistä korvaamista suorituskykyisillä monitoimihävittäjillä vuodesta 2025 alkaen edellisessä puolustusselonteossa linjatun mukaisesti. Uudet monitoimihävittäjät ovat ilmapuolustuksen perusta ja välttämätön osa maa- ja meripuolustusta.”

Vain hyvin niukka selvitys on siitä, miten ilmapuolustuksen kokonaisuuden on ajateltu toimivan ja vastaavan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan päämääriä. Tekstistä saa vaikutelman, että kaikki asiaan liittyvät suuret kysymykset on ratkaistu jo aikaisemmin eikä uusia päätöksiä tarvitsisi tehdä. Tämä ei ole linjassa sen kanssa, että yleisesti on todettu sodankäynnin ja sotilasteknologian kehityksen olevan suuren murroksen alkuvaiheessa. Suomessakin olisi varauduttava ilmapuolustukselle asetettavien vaatimusten merkittävään muuttumiseen jo lähivuosina.

Taloudelliset voimavarat

Sivulla 52 todetaan: ”Suomen puolustusbudjetti vuonna 2021 on yhteensä 4,6 miljardia euroa, mikä on noin 1,8 prosenttia bruttokansantuotteesta. Puolustusmenoihin voidaan kansainvälisen käytännön mukaan lukea myös sotilaseläkkeet, osa Rajavartiolaitoksen menoista ja ulkoministeriön osuus sotilaallisen kriisinhallinnan menoista. Näin laskettuna BKT-osuus on noin 2,1 prosenttia. Strategisten hankkeiden osuus vuoden 2021 puolustusbudjetista on 1,5 miljardia euroa. Monitoimihävittäjien hankinnan rahoitusprofiili vaikuttaa merkittävästi puolustusbudjetin vuosivaihteluun selontekokaudella. Puolustusbudjetti säilyy strategisten hankkeiden hankinnan ajan korkeammalla tasolla, minkä jälkeen sen arvioidaan palaavan aiemmalle tasolle.”

Huomiota herättää, että nimikkeellä ”strategiset hankkeet” merkittävää osaa puolustusbudjetista (vuonna 2021 noin 1,5 miljardia euroa) käsitellään ikään kuin budjetin ulkopuolisina menoina, vaikka ne luonnollisesti ovat samanlaisia menoja kuin muutkin puolustuksen kustannukset. Olisi tarpeen eritellä ja tarkentaa puolustuksen eri osa-alueisiin käytettävät varat, jotta saataisiin kuva niiden suhteutuksesta toisiinsa.

Liite: Käsitteitä, määritelmiä ja selitteitä

Määritelmistä useat ovat koukeroisia ja teennäisen tuntuisia. Esim. puolustusjärjestelmän pitkän määritelmän voisi pelkistää lauseeseen ”Puolustusjärjestelmä on sotilaallisen puolustuksen ja kokonaismaanpuolustuksen muiden toimijoiden kokonaisuus” sekä kuvaukseen siitä, mitä elementtejä siihen kuuluu.

Yleisarviona esitän, että valtioneuvoston puolustusselonteko antaa yleiset puitteet maanpuolustuksen kehittämiselle turvallisuuspolitiikan osana. Siinä on kuitenkin useita tärkeitä asioita jätetty hyvin niukan kuvauksen varaan, joten niistä pitäisi saada tarkempi selvitys, ennen kuin päätökset toimeenpanosta ja rahoituksesta tehdään.

Pekka Visuri

Valtiotieteen tohtori, eversti evp