ARI PUHELONEN

LAUSUNTO

Espoo

26.11.2021

Eduskunta
Puolustusvaliokunta

VALTIONEUVOSTON PUOLUSTUSSELONTEKO 2021:78

Lausunnossa on erityisesti avointen kysymysten muodossa nostettu esiin asioita, jotka ansaitsevat huomiota selonteon jatkokäsittelyssä.

Valtioneuvoston puolustusselonteko 2021:78 sisältää ympäristön kuvauksen jälkeen kolmen tyyppisiä asiaryhmiä:
- uudet linjaukset,
- käynnissä olevat toiminnat, joiden jatkumisen selonteko vahvistaa ja
- informatiiviset asiat, muun muassa mitä on tarkoitus kehittää.

Suomen puolustuksen toimintaympäristö

Pohjois-Eurooppa ja Itämeren alue ovat sotilasstrateginen kokonaisuus, jossa kehitys ja tapahtumat yhdellä osalla vaikuttavat koko alueeseen. Pietarin suuralueen merkitys Venäjän yhteyksille Kuolaan sekä alueen ilmatilan sotilaallinen hallinta sitovat Itämeren alueen ja arktisen alueen strategisesti toisiinsa. Niinpä Pohjois-Eurooppa ei muodosta sotilasstrategista kokonaisuutta pelkästään mahdollisessa Euroopan laajuisessa konfliktissa, kuten selonteossa mainitaan, vaan on sitä jo rauhan ajan normaalioloissa. Tämä on tärkeää huomata siksi, että se asettaa vaatimuksia sotilaallisen puolustuksen jokahetkiselle valmiudelle ei vain Suomen lähialueen, vaan koko Pohjois-Euroopan mitassa. Lisäksi ympäristön sotilaalliset muutokset ovat usein normaalioloissakin merkitykseltään strategisia, ja ne aiheuttavat seurannaisvaikutuksia sotilaallisen puolustuksen suorituskyvylle sekä puolustussuunnittelulle pitkällä tähtäyksellä.

Selonteossa mainitaan perustellusti, että Pohjois-Atlantin merialueen sekä arktisen alueen sotilaallinen merkitys on kasvussa ja sotilaallinen toiminta siellä lisääntynyt. Näiden ilmiöiden taustalla on hyvä tiedostaa, että yleisen ilmapiirin muutoksen lisäksi kehityksen pysyvä strateginen tekijä alueella on Venäjän vahvimman meritukikohdan ja suurimman ydinaseiden keskittymän maantieteellinen sijainti Kuolassa, Suomen välittömässä naapuruudessa. Keskittymä lähialueineen vetää puoleensa sotilaallista toimintaa, mikä heijastuu jokapäiväisissä aktiviteeteissa Suomen lähialueella pienissäkin tilanteen muutoksissa. Tämä vaatii Suomelta tehokasta aluevalvontaa ja alueellisen koskemattomuuden turvaamiskykyä, mikä on eräs resurssitarpeiden vahva syy.

Selonteossa annetaan aivan oikein ymmärtää, että suurvaltojen uudentyyppiset, varsinkin tällä vuosituhannella yleistyneet vaikuttamiskeinot eivät ole poistaneet toiminnoista entisiä, ns. perinteisiä sotilaallisen voiman käytön muotoja, vaan ne ovat laajentaneet keinovalikoimaa. Tämä näyttää julkisessa keskustelussa usein unohtuvan.

Kansainvälisen kriisinhallinnan tärkein muutostekijä tulevaisuudessa on ilmastonmuutos vaikutuksineen väestöön ja sen toimeentuloon sekä niiden seurauksena syntyviin laajoihin muuttoliikkeisiin, ehkä myös aluekiistoihin ja niistä aiheutuviin konflikteihin yms. Tämä ansaitsisi tulla selonteossa mainituksi. Tällaisten tulevaisuuden kriisitilanteiden hallintaan voi sisältyä myös sotilaallisia ulottuvuuksia tai sotilaiden käyttöä muiden viranomaisten tukemiseen kriisialueilla, joista suurin osa lienee muualla kuin Euroopassa. Näissä yhteyksissä voi myös YK-johtoiselle kriisinhallinnalle olla kasvavaa tarvetta.

Uudet linjaukset

Uusista linjauksista merkittävimmät ovat rahoitusta ja henkilöstön määrää sekä paikallispuolustusta koskevat kohdat.

Luvun 4.6.2 (Taloudelliset voimavarat) alussa linjataan, että puolustuskyvyn ylläpito ja kehittämisedellytykset varmistetaan. Tässä keskeinen taustatekijä on vuoden 2017 selonteon rahoituskirjausten toteutuminen. Selonteossa 2021 niiden toteutumisen tärkeys mainitaan, mutta maininta jää yleisluontoiseksi ja jättää tilannekuvan sekä toiminta-ajatuksen lukijalle avoimeksi. Rahoituskirjausten toteumaa selvittävästä selonteon liitteestä 1 ei yksiselitteisesti avaudu lukijalle, miten ne loppusummaan todellisuudessa toteutuvat, tai siirtyykö menneisyyden rahoitusvajausta korjaamattomana tulevaisuuteen heikentäen vuoden 2021 selonteon toteutumaa? Kyse on rahoituspohjan pitävyydestä niihin tarpeisiin, joita selonteossa 2021 esitetään.

(Selonteon liitteessä 1 käsitellään vuoden 2017 puolustusselonteon resurssitason toteumaa ja mainitaan, että parlamentaarisen selvitystyhmän/v 2014 suositusten mukaisesti puolustusvoimien lisäresurssitarve on arvioitu 150 miljoonaksi euroksi vuodesta 2021 alkaen. Parlamentaarinen selvitysryhmä ei suositellut näin, vaan se suositteli 50 miljoonan lisäystä vuodesta 2016 alkaen siten, että lisäys nousisi asteittain 150 miljoonaan euroon vuoteen 2020 mennessä.)

Selonteon luvun 4.6.2. toteamus ”Menojen uudelleenkohdennukset ja leikkaukset muodostavat kasvavan haasteen ja heikentävät puolustuskyvyn pitkäjänteistä ylläpitoa ja kehittämistä.” on kryptinen ja herättää kysymyksen, miten tämän kanssa sopii yhteen selonteossa edellä oleva linjaus siitä, että puolustuskyvyn ylläpito ja kehittämisedellytykset varmistetaan? Mitä uudelleenkohdennuksia ja leikkauksia tarkoitetaan, ja mikä on selonteon todellinen linja tässä asiassa, jossa nuo kaksi mainintaa eivät näytä olevan tasapainossa keskenään? Kyse on siitä, millaisella varmuudella tulevaisuutta voidaan suunnitella.

Toinen epäselväksi jäävä linjakysymys sisältyy tiivistelmän virkkeeseen ”Puolustusvoimiin aikaisempina vuosina kohdistetut säästövelvoitteet ja nykyisin käytössä olevat resurssit haastavat toiminnan ja valmiuden pitämisen nykytasolla sekä rajoittavat varautumista pitkäkestoiseen kriisiin ja sodankäyntiin”. Miten tähän sopii samassa yhteenvedossa oleva linjaus, jonka mukaan puolustusvalmiu**tta** pidetään yllä sekä selonteossa toisaalla oleva linjaus puolustuskyvyn ylläpidon varmistamisesta? Onko niiden välillä ristiriita, tai onko ymmärrettävä niin, että pitkäkestoiseen sotilaalliseen puolustukseen ei nähdä tarpeelliseksi varautua riittävästi? Kokemus kuitenkin on, että sotilaalliset kriisit ja sodat ovat historiassa yleensä olleet lopulta paljon pitkäkestoisempia kuin vielä niiden alkaessakin on oletettu.

Paikallispuolustuksen vahventaminen ja uudistaminen aloitettiin 2010-luvun alkuvuosina, siis jo ennen kuin vuoden 2014 jälkeen länsimaissa alkoi yleinen alueen puolustamisen renessanssi. Puolustusvoimien sodan ajan kokoonpanoon alettiin muodostaa paikallispataljoonia, joihin yhdistettiin eri tyyppisiä paikallisin tehtäviin tarkoitettuja yksiköitä ja osia tehokkaammaksi kokonaisuudeksi. Paikallisjoukkojen kautta ryhdyttiin parantamaan myös vapaaehtoisen maanpuolustuksen kytkentää tiiviimmin puolustusvoimien toimintaan ja kokonaisturvallisuuteen. On erinomaista, että paikallispuolustuksen uudistusta jatketaan nyt pidemmälle vahvistamalla niiden suhteellista painoarvoa sotilaallisen puolustuksen kokonaisuudessa. Laajentuvien taistelutehtävien ohella tervetullutta on varsinkin huomion kiinnittäminen muiden viranomaisten tukemiseen, sillä vakavimmissa poikkeusoloissa tuen tarve yhteiskunnassa todennäköisesti kasvaa jyrkästi.

Alueellisia joukkoja koskeva muutos on julkisessa keskustelussa saanut runsaasti huomiota, lähes ykkösuutisen aseman selonteosta puhuttaessa. Muutosta ei ole kuitenkaan syytä nähdä itseään suurempana asiana. Kysehän on alueellisten joukkojen ”käsitteestä” luopumisesta, kuten sananmuoto selonteossa on, ilman että sodan ajan joukkojen henkilöstön kokonaismäärä pienenisi. Oleellista sen sijaan on, mitkä ovat muutoksen jälkeen sodan ajan kokoonpanoon jäävien joukkojen operatiivis-taktiset tehtävät, ja kyetäänkö joukot varustamaan tehtäviensä vaatimalla tavalla. Mielenkiintoa on myös siihen, kuinka suuri osuus nykyisistä alueellisista joukoista sijoittuu operatiivisiin joukkoihin ja kuinka suuri paikallisjoukkoihin (selonteon mukaan pääosa), ja lopetetaanko joitakin joukkotyyppejä tai syntyykö muutoksessa uusia joukkotyyppejä. Tämä täsmentynee Puolustusvoimien myöhemmässä suunnittelussa. Paikallisjoukot ovat joukkokategoriana kuuluneet puolustusvoimien sodan ajan kokoonpanoihin 1900-luvun viime vuosikymmeninä. 1990-luvulla ne lakkasivat olemasta omana ryhmänään, kun ne sulautettiin alueellisiksi joukoiksi alueellisten joukkojen käsitteen sisään. Myöhemmin 2010-luvun alussa joukkokategoria nimeltä paikallisjoukot otettiin taas uudelleen käyttöön osana silloista paikallispuolustuksen uudistusta. Nyt puolestaan luovutaan alueellisten joukkojen käsitteestä, ja tulevaisuudessa joukkokategorioita ovat operatiiviset joukot ja paikallisjoukot. Eri aikakausina tarvitaan erilaisia ratkaisuja, jotka usein ovat enemmänkin puolustusvoimien sisäistä suunnittelua kuin niinkään muualla yhteiskunnassa näkyviä.

Henkilöstöä koskevat selonteon linjaukset ovat hyvin perustellut. On tärkeää, että sopimussotilaiden riittävä määrä turvataan, koska sopimussotilaiden tehtävät ovat puolustusvoimien palkatun henkilöstön tärkeä rekrytointikanava.

Muita näkökohtia

Sotilaallisen puolustuksen kannalta on erittäin hyvä, että selonteossa nähdään kotimaisen puolustusteollisuuden merkitys huoltovarmuudelle sekä vientitoiminnan tärkeys kotimaisen puolustusteollisuuden olemassaolon edellytyksenä. Hyvää on niin ikään linjaus tukea puolustusteollisuuden vientiedellytyksiä ja kansainvälistymistä, varsinkin kun otetaan huomioon ne muuttuvat olosuhteet, joita selonteossa toisaalla laajasti käsitellään.

Selonteossa mainitaan perustellusti, että alueellisen koskemattomuuden turvaaminen vaatii valmiuden säätelykykyä ja nopeaa reagointikykyä. Nämä sekä ennaltaehkäisevän puolustuspidäkkeen ylläpito kiristyvässä kansainvälisessä tilanteessa edellyttävät päätöksenteossa onnistumista. Kun nyt valmiuslain päivitystarpeita näyttää syntyneen pandemiatilanteen hallinnan kokemuksista, olisiko hyvä samassa yhteydessä tarkastella myös

puolustusvalmiuden päätöksenteon ja käytettävien toimivaltuuksien mahdollisia kehittämistarpeita niiden ympäristön muutoksista johtuvien vaatimusten valossa, joita selonteossa laajalti käsitellään?

Yksityiskohtana mainittakoon, että ympäristöä ja puolustusvalmiutta käsiteltäessä selonteossa toistuvasti puhutaan tilannekehitykseen ja uhkiin ”vastaamisesta” ja ”reagoinnista”. Tähän sisältyy (nähtävästi tahaton) ilmaisullinen harha. Sen sijaan pitäisi puhua uhkien ja niiden kehittymisen, riskien ja uhkatilanteiden hallinnasta. Kyse ei ole vain kielellisestä ilmaisusta, vaan siitä, että virheellisen ajatuksen sisältävien ilmaisujen toistuva käyttö voi vaikuttaa ajattelu- ja toimintatapoihin, koska ilmiö on valitettavan yleinen muuallakin. Reagoinnin sijasta tilanteen hallinta vaatii päätöksentekoa ja toimintoja, joissa kyetään ennakoimaan tulevaa tilannekehitystä. Reagoivassa moodissa ollaan yleensä aina myöhässä, ja samalla aloite luovutetaan johonkin muualle kuin omiin käsiin. Ennakoivaa päätöksentekoa varten johdon toimivaltuuksien tulee olla ajan tasalla, ja niitäkin on voitava ennakoivasti säätää demokraattisen päätöksenteon vaatimusten pohjalta.

On hyvä, että selonteossa mainitaan puolustuskyvyn ylläpidon resurssien sisällyttäminen vaalikauden ylittävään rahoituskehykseen. Linjaus jää kuitenkin kovin yleisluonteiseksi ja rutiininomaiseksi; rahoitushan on uudella vaalikaudella heti uuden hallituksen aikaisemmasta riippumattoman päätöksenteon kohteena. Olisiko puolustuksen rahoituksen tasoa kokonaisuutena voitava linjata konkreettisesti ja pitävämmin myös hallituskautta pidemmälle ajalle ja laajemminkin kuin vain joidenkin yksittäisten hankkeiden osalta? Vasta-argumenttina usein mainitaan, että hallitukset eivät halua sitoa seuraavien hallitusten käsiä. Mutta hallituskausien yli ulottuvaa pitkäjänteisyyttähän selonteoilla juuri haetaan, mikä on ollut perinteisesti parlamentaaristen puolustuskomiteoiden ja 1990-luvulla aloitetun selontekokäytännön tarkoitus. Millainen on selontekomenettelyn merkitys, jos rajoitutaan hallituskausiin eli hallitusohjelmien aikajänteeseen, eikä aina niinkään pitkälle, vaan loppuhallituskauteen pariksi vuodeksi eteenpäin selontekojen ajoittuessa hallituskausien keskelle? Jos tällä tavoin lyhyeksi jäävän aikajänteen sisällä joudutaan vain toteamaan tapahtunut kehitys ja vahvistamaan sellaiset linjat tai päätökset, jotka on jo muutenkin tehty toisissa yhteyksissä, onko vaara, että selonteot jäävät informaatiokanavan luonteisiksi? Olisiko tarpeen keskustella selontekomenettelyn kehittämisestä?

Ari Puheloinen
Kenraali evp.