Venäjän hyökkäys Ukrainaan: puolustuspoliittiset vaikutukset Euroopalle ja Suomelle

Lausunto puolustusvaliokunnalle 7.3.2022
Matti Pesu, YTT, vanhempi tutkija
Ulkopoliittinen instituutti

Venäjän hyökkäys Ukrainaan on ollut shokki eurooppalaiselle turvallisuusjärjestykselle. Sodan kiihtyminen on pakottanut usean eurooppalaisen valtion – mukaan lukien Suomen – arvioimaan uudelleen turvallisuuspoliittisten linjojensa peruslähtökohtia. Hyökkäyksen todelliset vaikutukset Euroopan turvallisuusjärjestelmälle nähdään vasta vuosien kuluttua, ja ne ovat täysin riippuvaisia sodan ja laajemman konfliktin kulusta. Tilanne Euroopassa on äärimmäisen jännitteinen, eikä Ukrainan sodan eskaloituminen laajemmaksi konfliktiksi ole täysin poissuljettua.

Käsittelen lausunnossani Yhdysvaltain ja eurooppalaisten toimijoiden tähän mennessä tekemiä puolustuspoliittisia toimia Ukrainan sodan ja sitä laajemman lännen ja Venäjän konfliktin aikana. Lopuksi pohdin Venäjän hyökkäyksen vaikutuksia Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikalle.

Yhdysvallat kuskin paikalla

Yhdysvaltain pääasiallinen tavoite on viime viikkojen aikana ollut liittolaistensa rauhoittaminen. Se on alkuvuoden kuluessa lähettänyt liittolaismaitaan turvaamaan 12 000 lisäsotilasta, joista suuri osa on sijoitettu Puolaan. Loput joukoista on ripoteltu ympäri Naton itäistä reunustaa. Helmikuun lopulla presidentti Biden lupasi lähettää joukkoja myös Baltian maihin. Ensimmäiset amerikkalaisjoukot saapuivat Latviaan – sotilaallisesti heikoimpaan Baltian maahan – helmi-maaliskuun vaihteessa. Tuoreet amerikkalaisvahvistukset ja Euroopassa olevien joukkojen uudelleensijoittelu eivät juurikaan lisää Yhdysvaltain taisteluvoimaa Euroopassa vaan ovat symbolinen tuenosoitus sen liittolaisille. Kaiken kaikkiaan Yhdysvaltain liittolaispolitiikka on viime kuukaudet ollut erittäin taitavaa, ja se on onnistunut pitämään monenkirjavan liittolaisverkostonsa yhtenäisenä.

Yhdysvallat on myös tukenut suoraan hyökkäyksen kohteeksi joutunutta Ukrainaa asetoimituksin, tiedustelutiedoin ja kyberoperaatioin. Sen toimintaa on kuitenkin leimannut pyrkimys eskalaationhallintaan, jonka rooli korostuu hyvin jännitteisessä tilanteessa. Maa on ollut ehdottoman kielteinen esimerkiksi lentokieltoalueen perustamisen suhteen. Yhdysvallat veti ennen sodan syttymistä sotilaansa pois Ukrainasta, eikä se ole osallistumassa taistelutoimiin. Se on vastannut Venäjän ydinasepainostukseen maltilla, eikä se esimerkiksi ole ilmoittanut omien ydinasevoimiensa valmiustason nostamisesta. Maa on muun muassa siirtänyt ohjuskokeitaan sekä muuttanut strategisten pommittajiensa lentotoimintaa vähemmän riskialttiiseen suuntaan. Yhdysvaltain puolustusministeriö on myös ilmoittanut avanneensa kuuman linjan Moskovaan, minkä tavoitteena on vähentää väärinymmärrysten ja vahinkojen riskiä kireässä tilanteessa.

Pidemmällä aikavälillä Yhdysvallat on turvallisuuspolitiikassaan puun ja kuoren välissä. Ukrainan sota ei lopeta Aasian merkityksen kasvua. Amerikkalaisnäkökulmasta Eurooppa on edelleen toissijainen turvallisuuspoliittinen näyttämö ja Kiina Yhdysvaltain johtaman

kansainvälisen järjestyksen pääasiallinen haastaja. Venäjän hyökkäys todennäköisesti pitää Yhdysvaltain katseen suunniteltua pidempään Euroopassa. Sodasta voi myös kehittyä maan Eurooppa-politiikan vedenjakaja, joka pakottaa sen paljon vakavammin pohtimaan nykyisen politiikkansa kestävyyttä, sen resurssien riittävyyttä Euroopan puolustamiseen sekä taakanjakoratkaisuja, jotka kasvattaisivat eurooppalaisten roolia maanosansa turvallisuudessa.

Aktiivinen ja yhtenäinen Nato

Venäjän hyökkäys Ukrainaan on laittanut Naton rivit suoriksi, ja liittokunta on viime viikot näyttänyt yhtenäiseltä. Puolustusliiton toiminta on ollut sodan ja sitä edeltäneen kriisiin aikana aktiivista. Naton ylin päätöksentekoelin Pohjois-Atlantin neuvosto on kokoontunut niin päämies-, ulkoministeri- kuin puolustusministerikokoonpanossa. Naton toimien painopiste on ollut itäisen reunan liittolaisten rauhoittamisessa. Nato-maat ovat kantaneet kortensa kekoon ja lisänneet maa-, meri- ja ilmavoimiensa läsnäoloa muun muassa Baltiassa, Romaniassa ja Bulgariassa. Esimerkiksi Iso-Britannia on tuplannut läsnäolonsa Virossa vajaan 2000 sotilaaseen. Lontoo on myös ottanut huomattavan roolin Ukrainan aseistamisessa. Saksa on lisännyt joukkojensa määrää Liettuassa noin 1500 sotilaaseen. Latviaan sijoitetun monikansallisen taisteluryhmän johtomaa Kanadakin on vahvistanut joukkojaan noin 500 sotilaalla. Naton tähänastiset toimet eivät muuta sotilaallista tasapainoa sen ja Venäjän välillä. Naton päätösten tavoite on sama kuin Yhdysvaltain kansallisilla ratkaisuilla: rauhoittaa hauraassa asemassa olevia liittolaisia.

Naton tähän mennessä merkittävin päätös on ollut nopean toiminnan joukkojensa (NRF) aktivoiminen. Vuoden 2014 jälkeen Nato on vahvistanut nopean toiminnan kykyään, ja NRF:n koko on tällä hetkellä 40 000 sotilasta. Liittokunta ei vielä tässä vaiheessa suunnittele kaikkien NRF-joukkojen aktivoimista. Se on toisin sanoen aktivoinut tiettyjä elementtejä joukkokokonaisuudesta, jonka täydellinen kokoonpano ei ole julkista tietoa. Joukkoja ollaan sijoittamassa Ukrainan lähellä sijaitseviin Nato-maihin. Ranska on tällä hetkellä vastuussa NRF:n erittäin nopeiden joukkojen komponentin (VJTF) johtamisesta, ja ranskalaissotilaita onkin lähetetty jo esimerkiksi Romaniaan. Yhdysvallat on asettanut 8500 sotilasta valmiuteen mahdollista laajennettua NRF-operaatiota varten.

Nato on myös konfliktin keskellä pohtinut pidemmän aikavälin ratkaisuja pidäkkeensä vahvistamiseksi. Liittokunta on mahdollisesti perustamassa Romaniaan vastaavaa monikansallista taisteluosastoa, joita sillä on vuodesta 2017 lähtien ollut Baltian maissa ja Puolassa. Taisteluosaston johtovaltiona toimisi Ranska. Venäjän hyökkäys Ukrainaan pakottaa Naton muutenkin pohtimaan kollektiivisen puolustuksensa kehittämistä. Sen askeleet eivät kuitenkaan ole nopeita, vaan niitä otetaan tulevien vuosien kuluessa.

Euroopan voimaantuminen

Euroopan unionin *puolustuspoliittiset* instrumentit akuutin turvallisuustilanteen hoitoon ovat rajalliset. Sen pääasiallinen rooli konfliktissa on liittynyt sanktiopolitiikkaan, jossa se on kyennyt ennakoitua huomattavasti voimallisempaan toimintaan. Helmikuun lopussa EU päätti käyttää Euroopan rauhanrahaston varoja Ukrainan sotilaalliseen tukemiseen, minkä voidaan katsoa olevan unionin rajallisten puolustuspoliittisten keinojen täysimääräistä hyödyntämistä. EU:n päättämä 500 miljoonan euron tuki Ukrainalle on kooltaan huomattava – Yhdysvaltain edellinen apupaketti oli kooltaan noin 300 miljoonaa euroa.

Euroopan puolustuksen tulevaisuuden kannalta tähän mennessä merkittävin käänne on tapahtunut Saksassa. Maa on ottanut ennenäkemättömiä askeleita puolustuspolitiikassaan. Reilu viikko sitten liittokansleri Olaf Scholz ilmoitti, että Saksa perustaa 100 miljardin euron rahaston puolustusmateriaalihankintoihin. Lisäksi Scholz ilmoitti, että tästä vuodesta alkaen maa käyttää vähintään 2 prosenttia bruttokansantuotteestaan puolustukseen – euromääräisesti tämä tarkoittaa lähes 20 miljardin euron vuosittaista korotusta puolustusmenoihin. Saksa on tähän päivään asti ollut Euroopan suurin käyttämättömän kovan voiman reservi, ja maan lisäpanostukset lisäävät huomattavasti niin Naton eurooppalaisen pilarin kuin mahdollisesti EU:n puolustuspolitiikan uskottavuutta. Resurssit eivät itsessään kuitenkaan vielä tee Saksasta puolustuspoliittista mahtitekijää. Paljon riippuu siitä, mihin Saksan ajattelumaailma sen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan prioriteeteista kehittyy. Avainkysymys toisin sanoen on, jatkaako maa aiemmalla varovaisella linjalla sotilaallisen voiman poliittisessa hyödyntämisessä ja sen varsinaisen käytön suhteen vai onko Venäjän hyökkäys saanut aikaan myös perustavanlaatuisen muutoksen maan turvallisuuspoliittisessa ajattelussa.

Suomi valintojen edessä

Venäjän hyökkäys Ukrainaan on muuttanut myös Suomen turvallisuuspolitiikan perusteita. Edellytykset aiemmalle toimivia suhteita korostaneelle Venäjä-politiikalle ovat ainakin hetkellisesti kadonneet. Suhteet Venäjään eivät ole olleet yhtä huonot kertaakaan toisen maailmansodan päättymisen jälkeen. Myös Suomen turvallisuuspolitiikan muut palaset ovat liikkeessä. Kansallista puolustusta on nopeasti vahvistettava, ja Suomen on hyödynnettävä kaikki liikkumatila, jota kansainvälisessä puolustusyhteistyössä on lyhyellä aikavälillä tarjolla.

Suomalaisessa turvallisuuspoliittisessa keskustelussa ei ole riittävästi noteerattu, että Suomen puolustusyhteistyöpolitiikka on toiminut viime viikkoina hyvin. Suomi on ollut erittäin tiiviissä yhteydessä usealla tasolla muihin Pohjoismaihin, erityisesti Ruotsiin ja Norjaan. Nato-yhteyttä on ylläpidetty niin päämies- kuin ministeritasolla. MSI-mekanismin aktivoiminen oli tärkeä askel kumppanuuteen liittyvien mahdollisuuksien hyödyntämisessä. Suomi on ollut mukana myös JEF-valtioryhmän kokouksissa. Yhteys Yhdysvaltoihin on ollut myös tiivistä. Jatkuva yhteydenpito tärkeimpiin kumppanimaihin on elintärkeää poliittisstrategisen tason tilannekuvan muodostamisessa, sillä jaettu näkemys poliittisella tasolla on mahdollisen operatiivisen yhteistoiminnantoiminnan edellytys. Suomi on sodan ja laajemman kriisin aikana toiminut osana läntistä turvallisuus- ja puolustusjärjestelmää sotilasliittoon kuulumattomuudestaan huolimatta.

Tähän mennessä merkittävin käänne Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa on ollut presidentti Niinistön vierailu Yhdysvaltoihin. Kaikista Suomen puolustuskumppanuuksista juuri Yhdysvallat-yhteistyössä on ollut eniten ”pidäkelisää” tarjolla, ja mahdollisuus Suomen turvallisuuden vahvistamiseksi käytettiin nopeasti hyväksi. Pikavauhtia järjestynyt matka Washingtoniin oli merkittävä signaali itsessään, ja vuosikymmeniä Yhdysvaltojen suuntaan rakennettua pääomaa pystyttiin nopeasti ulosmittamaan. Suomen ja Yhdysvaltain puolustusyhteistyön tiivistämiselle on presidenttien tapaamisen myötä korkein mahdollinen tuki, mikä nopeuttaa yhteistyön kehittämistä erityisesti Washingtonin päässä.

Kehittyvän yhteistyön suuntaviivat selkiintyvät tulevien viikkojen ja kuukausien kuluessa. Presidentti Niinistö puhui Bidenin tapaamisen jälkeen sektoripohjaisesta etenemisestä. Sotilaallinen huoltovarmuus saattaa hyvinkin olla yksi mahdollisista yhteistoiminta-alueista, jossa Suomi ja Yhdysvallat voisivat tehdä tehostettua yhteistyötä. Puolustusvoimien komentaja

Kivinen puhui 239. maanpuolustuskurssin avajaisissa puolustusmateriaalin käyttövarmuuden parantamisesta ja uusista materiaalihankinnoista. Puolustustarvikkeiden ja asejärjestelmien saatavuuden kannalta Yhdysvallat on korvaamaton kumppani.

Yhdysvallat-yhteistyötä syvennettäessä on hyvä muistaa, että Washington katsoo Suomea osana Pohjois-Euroopan turvallisuuskokonaisuutta, johon kuuluvat niin Itämeren alue kuin arktinen vyöhyke. Viime vuosina Yhdysvaltain Eurooppa-politiikassa on korostunut alueellisesti räätälöidyt, vähemmän Nato-keskeiset ratkaisut, mikä on luonut Suomelle uusia yhteistyömahdollisuuksia. Koska amerikkalaisten lähestymistapa Pohjois-Eurooppaa on kokonaisvaltainen, Suomen on yhteistoimintaa tiivistäessä tärkeä edetä Ruotsi ja Norja huomioiden. Kahden- ja monenvälinen yhteistyö ruotsalaisten ja norjalaisten kanssa ei sulje pois mahdollisuuksia Yhdysvallat-raiteelta vaan pohjoismainen yhteistyö on transatlanttista yhteistyötä täydentävää. Sotilaallisen huoltovarmuuden kysymyksissä Ruotsi- ja Norja-yhteistyö voi olla jopa toimivan Yhdysvallat-yhteistyön edellytys.

Nato säilyy kuitenkin tulevina vuosina Yhdysvaltain pääasiallisena Eurooppa-politiikan välineenä, eikä se ole halukas turvallisuussitoumusten solmimiseen liittokunnan ulkopuolella. Suomi on tulevina kuukausina merkittävän valinnan edessä: onko Suomen syytä hakea Naton jäsenyyttä vai jatkaa nykyisellä syvän sotilaallisen yhteistyön linjalla?

Puolustuspoliittisia vasta-argumentteja Nato-jäsenyydelle on vaikea löytää. Naton jäsenenä Suomi pystyisi harjoittamaan vastaavanlaista puolustusyhteistyötä mutta aiempaa syvemmin-Jäsenyyden pidäkevaikutus olisi nykyistä intressipohjaista ratkaisua vahvempi. Toisaalta Nato-jäsenyys ei useastakaan syystä olisi ihmelääke, jota Suomen tulisi hinnalla millä hyvänsä tavoitella. Suomi on paradoksaalisesti tilanteessa, jossa kansa ja merkittävä osa poliittisesta kentästä on kääntymässä Nato-jäsenyyden puolelle, mutta samalla kansainvälisessä politiikassa ollaan tilanteessa, jossa jäsenyyden hakeminen ei ole kertaakaan aiemmin ollut Suomelle yhtä riskialtista. Vaikka Naton piirissä on todennäköisesti hyvin vahvaa kannatusta Suomen Nato-jäsenyydelle ja liittokunta jäsenineen on useasti ilmaissut oven olevan Suomelle auki, päätös hakea jäsenyyttä meneillään olevan akuutin konfliktin aikana saattaisi näyttäytyä Naton jäsenille merkittävänä eskalaatioriskinä. Suomenkaan etu ei olisi, että mahdollinen Nato-jäsenyysprosessi nivoutuisi osaksi laajempaa turvallisuuspoliittista kriisiä. Suomalaisen Nato-keskustelun pitäisikin kyetä asettamaan liittoutumiskysymys osaksi laajempaa turvallisuuspoliittista tilannetta. Mahdollisen jäsenyyshakemuksen ajoitus onkin avainroolissa, ja siihen liittyvät eskalaatioriskit riippuvat täysin siitä, miten Ukrainan sota etenee ja kuinka jännitteisenä lännen ja Venäjän suhteet pysyvät. Tärkeintä on, että päätös hakea tai olla hakematta Nato-jäsenyyttä perustuu kylmäpäiseen kustannus-hyötyanalyysiin.