Matti Pesu, YTT **01.05.2022**
Vanhempi tutkija, Ulkopoliittinen instituutti
matti.pesu@fiia.fi

Asiantuntijalausunto eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

Suomen liittyminen Naton jäseneksi formalisoisi jo olemassa olevan käytännön liittosuhteen. Valtiot tavoittelevat sopimusperustaisella liittoutumisella kahta päämäärää. Keskinäisen puolustusvelvoitteen solmivat maat yhtäältä viestivät mahdollisille vihollisille niiden aikomuksesta ja valmiudesta puolustautua yhdessä. Toisaalta sitoumuksilla luodaan samat intressit ja turvallisuusuhkat jakavien valtioiden välille keskinäistä liimaa. Tämän tavoitteena on varmistaa se, että tosipaikan tullen valtiot todellakin auttavat toisiaan.

Käsittelen lausunnossani valtioneuvoston tuoreeseen ajankohtaisselontekoon nojautuen, mitä Suomen siirtyminen intressiperustaisesta puolustusyhteistyöstä Nato-jäsenyyden varaan rakentuvaan sopimusperustaiseen sotilaalliseen liittoutumiseen tarkoittaisi. Keskityn erityisesti julkisessa keskustelussa runsaasti huomiota saavaan kysymykseen turvatakuista.

Krimin valtauksen ja Itä-Ukrainan sodan jälkeen syventynyt puolustusyhteistyö on muuttanut Suomen puolustuspolitiikkaa perustavanlaatuisesti. Selonteossa (s. 17) todetaan, että Suomen harjoittamassa puolustusyhteistyössä ”ovat viime vuosina korostuneet aiempaa vahvemmin lähialueen turvallisuustilanteeseen, uhkaympäristön muutokseen, sotilaallisiin suorituskykyihin, tilannetietoisuuteen ja kriisitilanteiden yhteistoimintaan liittyvät kysymykset.” Samaten se linjaa (s. 17), että ”yhteistyö lisää todennäköisyyttä avun saamiselle kriisitilanteessa ja kohottaa Suomea kohtaan kohdistettavien sotilaallisten toimien kynnystä”. Puolustusyhteistyön yllä mainitut tavoitteet on linjattu jo aiemmissa ulko- ja turvallisuuspoliittisissa sekä puolustusselonteoissa.

Vaikka suomalaisessa poliittisessa keskustelussa on pikemminkin ollut taipumus vähätellä kuin korostaa sotilaallisen yhteistyön merkitystä, yksittäiset puolustusyhteistyömuodot ovat luoneet Suomen ja Naton sekä erityisesti sen tiettyjen yksittäisten jäsenmaiden välille *de facto* liittolaissuhteen. Jo Suomen tämänhetkinen suhde Natoon täyttää joidenkin johtavien kansainvälisen politiikan tutkijoiden määritelmät liittosuhteesta. Suomen ja Nato-maiden jaettuna tavoitteena on ollut yhtäältä luoda pidäkettä Venäjän aggressiolle Pohjois-Euroopassa sekä toisaalta varmistaa edellytykset sodanajan operatiiviselle yhteistoiminnalle, mikäli osapuolten tarpeet ja intressit konfliktitilanteessa kohtaisivat. Suomen äärimmäisen läheinen yhteys Natoon ei kuitenkaan ole formaali liittosuhde, koska Suomi ei ole Naton peruskirjan – Pohjois-Atlantin sopimuksen – allekirjoittajamaa. Tuore selonteko aivan oikein toteaa (s.17), että ”ne puolustusyhteistyörakenteet tai -järjestelyt, joissa Suomi on mukana, eivät ole yhteisen puolustuksen kaltainen turvallisuusratkaisu eivätkä ne sisällä turvatakuita tai -velvoitteita.”

Suomen liittyminen Naton jäseneksi merkitsisi olemassa olevan käytännön liittosuhteen formalisointia varsinaiseksi, yhteiseen sopimukseen perustuvaksi liittosuhteeksi. Allekirjoittamalla Naton perussopimuksen Suomesta tulisi sen jäsenmaiden sopimusliittolainen. Sopimuksen 5. artiklassa Naton jäsenmaat ovat sitoutuneet auttamaan – yksin tai yhdessä – hyökkäyksen kohteeksi joutunutta sopimuspuolta sellaisilla toimilla, jotka ne arvioivat tarpeelliseksi.

Pohjois-Atlantin sopimuksen 5. artikla muodostaa perustehtävältään puolustuksellisen Naton ytimen, jonka ympärille liittokunnan jäsenmaat ovat sopimuksen allekirjoittamisen (1949) jälkeen luoneet siviili- ja sotilaspuolesta rakentuvan organisaation. Sen puitteissa sotilasliiton jäsenet harjoittelevat, suunnittelevat ja tarvittaessa toimeenpanevat yhteistä puolustusta. Kollektiivisen puolustuksen ympärille pystytetyt rakenteet erottavat Naton Euroopan unionista ja sen perussopimuksen – Lissabonin sopimuksen – yhteisen avunannon velvoitteesta (artikla 42.7), joka on sanamuodoltaan vähintään samaa kaliiberia kuin Naton 5. artikla. Nimenomaan kollektiivisen puolustuksen rakenteet tekevät yhteisestä sitoumuksesta uskottavan.

Valtioiden päätöksellä solmia puolustuksellinen sotilasliitto on kahtalainen tarkoitus, ja oikeudellisen muodon saavat turvatakuut heijastavat liittokuntien poliittisia tavoitteita. Sitoumukset ovat ensinnäkin viesti liittolaisten mahdollisille vihollisille niiden yhtenäisyydestä sekä toiseksi väline luoda keskinäistä liimaa ja varmuutta tosipaikkaa varten. Nämä kaksi päämäärää näkyvät myös Naton 5. artiklassa ja liittokunnan toiminnassa laajemmin.

Ensisijaisesti valtiot viestivät kirjallisen puolustussopimuksen kautta mahdollisille vihollisilleen jaetun aikomuksensa puolustautua yhdessä. Valtiot eivät tehokasta sodanajan yhteistyötä varten sinänsä tarvitse sotilasliittoa, mutta virallinen liittosopimus lähettää voimakkaamman ulkoisen signaalin kuin ei-sopimusperustainen sotilaallinen yhteistyö. Ulkovalloille lähetettävän viestin päämääränä on saada mahdollinen hyökkääjä luopumaan offensiivisista aikomuksistaan tai kokonaan estää aggressiivisten aikeiden syntyminen. Formaalilla sotilasliitolla pyritäänkin vahvistamaan sen jäsenten sotilaallisen puolustuksen pidäkevaikutusta. Tähän ajattelumaailmaan perustuu myös ajankohtaisselonteon linjaus (s.25) siitä, että ”Suomelle mahdollisen Nato-jäsenyyden merkittävin vaikutus olisi se, että Suomi olisi osa Naton yhteistä puolustusta ja viidennen artiklan mukaisten turvatakuiden piirissä” ja ”että Suomen puolustuksen ennaltaehkäisevä vaikutus olisi nykyistä huomattavasti suurempi, sillä sen takana olisivat koko liittokunnan suorituskyvyt.”

Selonteon pidäkevaikutusta koskevalle linjanvedolle on hyvät perusteet. Suhteessa Naton pääasialliseen sotilaalliseen uhkakuvaan – Venäjään – liittokunnan yhteenlasketut mutta jokseenkin pirstaleiset sotilaalliset suorituskyvyt ovat ylivertaiset, ja vuoden 2014 jälkeen Nato on kehittänyt kollektiivista puolustustaan. Lähitulevaisuudessa osapuolten välinen sotilaallisten kykyjen epäsuhta on aiempaa suurempi, koska Venäjä on menettänyt Ukrainan hyökkäyksensä aikana merkittävän määrään sotilaitaan sekä kalustoaan ja koska Venäjän todelliset sotilaalliset suorituskyvyt ovat paljastuneet ajateltua heikommaksi. Ydinaseet muodostavat Naton viimekätisen pelotteen, ja mahdollinen hyökkääjä joutuu varautumaan siihen, että liittokunnan jäseneen kohdistuva aggressio voi ajan myötä eskaloitua ydinsodaksi.

Tällä hetkellä Naton sotilaallinen uskottavuus ja liittokunnan pelote rakentuu ennen kaikkea Yhdysvaltain tavanomaisten sotilaallisten suorituskykyjen ja ydinaseiden varaan, eikä tilanne ole lähivuosina tai edes -vuosikymmeninä muuttumassa. Maan vetäytyminen liittoumasta vaikuttaisi ratkaisevasti Naton kollektiivisen puolustuksen uskottavuuteen. Suomen Nato-jäsenyyden keskeisiä hyötyjä olisi nimenomaan Yhdysvaltain sopimusliittolaiseksi pääseminen.

Kollektiivisten puolustussitoumusten toinen päämäärä liittyy liittouman sisäisiin dynamiikkoihin, joita ajankohtaisselonteko ei juuri käsittele. Kysymys yhteisistä puolustustoimista on äärimmäisen herkkä ja punoutuu valtioiden perimmäiseen intressiin – niiden selviytymiseen. Sopimustason sitoumusten keskeinen tarkoitus onkin vähentää

sensitiiviseen asiakysymykseen väistämättä liittyvää epävarmuutta ja luoda samat intressit ja uhkakuvat jakavien valtioiden välille suurempaa varmuutta siitä, että ne todella tulevat toistensa apuun hädän sattuessa. Solmimalla sotilasliiton valtiot sitovat liittosopimukseen omaa arvovaltaansa ja uskottavuuttaan. Liittosuhteen rikkominen toisi niille arvovaltakustannuksia ja heikentäisi niiden uskottavuutta kansainvälisen yhteisön silmissä.

Arvovalta- ja uskottavuuskysymyksen merkitystä ei tule vähätellä. Esimerkiksi Yhdysvaltain globaali valta-asema rakentuu huomattavilta osin sen liittolaissuhteiden varaan, ja laaja liittolaisverkosto on resurssi, joka sen suurvaltakilpailijoilta Kiinalta ja Venäjältä puuttuu. Mikäli sen liittolaiset ympäri maailmaa katsoisivat Yhdysvallat epäluotettavaksi liittolaiseksi, saattaisivat ne hakea vaihtoehtoisia turvallisuusratkaisuja. Tämä taas voisi johtaa Yhdysvaltain globaalin aseman heikentymiseen. Globaalin uskottavuuden ylläpitäminen on ollut hyvin merkittävä ajuri Yhdysvaltojen viime kuukausien pyrkimyksissä tukea ei ainoastaan Nato-liittolaisiaan vaan myös strategista kumppaniaan Ukrainaa, jonne on ennen ja jälkeen Venäjän hyökkäyksen virrannut miljardien eurojen edestä amerikkalaista aseapua.

Suomen nykyisen puolustusyhteistyömallin kantava ajatus ollut se, että yhteiset intressit ovat riittävä tae sotilaallisen avun saamiselle konfliktitilanteessa. Suomalaisessa katsannossa sen sotilaalliset kyvyt ja Natolle tärkeä maantieteellinen asema tekevät siitä halutun kumppanin myös konfliktitilanteessa, vaikka maa ei liittouman jäsen olekaan. Mahdollinen Nato-jäsenyys ei sinänsä olisi ristiriidassa tämän yhteisiä intressejä korostavan ajatuksen kanssa. Myös Naton jäsenenä sen liittolaisten Suomea koskevat etunäkökohdat viime kädessä määrittäisivät sotilaallisen avun sisällön ja volyymin. Edellä mainituista arvovaltasyistä Naton jäsenmaiden *intressi* tukea Suomea olisi kuitenkin suurempi, mikäli se olisi niiden sopimusliittolainen ja mikäli sen turvallisuuteen olisi sidottu niiden arvovaltaa. Formaali liittosuhde parantaisi Suomen mahdollisuutta saada tukea tilanteessa, jossa sotilaallinen uhka kohdistuisi ainoastaan siihen, eikä kyseessä olisi laajempi eurooppalainen tai alueellinen konflikti. Tässä mielessä selonteon linjaus (s.10) ”Suomi varautuu myös siihen, että sotilaallista voimaa kohdistettaisiin yksinomaan Suomea vastaan” on maan turvallisuusvalintojen kannalta olennainen, vaikka skenaario itsessään ei välttämättä ole todennäköinen.

Sitovuudestaan huolimatta liittosopimukset eivät luo täyttä varmuutta sotilaallisen avun saamisesta eivätkä poista pelkoa hylätyksi tulemisesta. Pohjois-Atlantin sopimuksen löyhähkö kirjaus jättää liittolaisille myös peli- ja tulkinnanvaraa mahdollisen avun sisällön suhteen. Täten Nato-jäsenyyskään ei toisi Suomelle puhdasta sielunrauhaa siitä, saisiko se hädän hetkellä apua vai ei. Läpi Naton historian sen eurooppalaiset jäsenmaat ovat aika ajoin pohtineet, olisiko Yhdysvallat valmis uhraamaan New Yorkin Berliinin tai Tallinnan puolesta. Yhdysvallat on omalta osaltaan pyrkinyt lieventämään liittolaistensa pelkoja esimerkiksi pumppaamalla vuosittain miljardeja dollareja Euroopan puolustuksen tukemiseen, sitouttamalla sen liittolaisia ydinasepelotteen ylläpitoon liittyvään päätöksentekoon ja signaloimalla sitoutumistaan harjoituksin sekä erilaisin sotilaallisin voimannäytöin. Suomen näkökulmasta paras tapa vastata liittopolitiikkaan väistämättä liittyvään epävarmuuteen olisi kansalliseen puolustukseen satsaaminen, pienempien, samat intressit ja uhkakuvat jakavien valtioryhmien (esim. Pohjoismaat & JEF) yhteistyön kehittäminen sekä EU:n puolustuspoliittisen toimijuuden vahvistaminen.