9.5.2022

Ulkoasiainvaliokunta
00102 Eduskunta

HY/3638/00.13.00/2022 28.4.2022

Lausunto eduskunnan ulkoasianvaliokunnalle:
ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta (VNS 1/2022 vp)

1 Yleiset huomiot

Valtioneuvoston ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta (VNS 1/2022 vp) luo kattavan kokonaiskuvan Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan vaikuttavista tekijöistä Ukrainan toisen sodan seurauksena. Selonteossa arvioidaan Venäjän hyökkäyssodan vaikutuksia Suomen kokonaisturvallisuuteen ja hahmotetaan Suomen ulkopoliittisen liikkumavaran vaihtoehtoja. Selonteko on huomattavasti aikaisempia ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisia selontekoja (1995–2021) kantaaottavampi ja tuomitsee Venäjän julman hyökkäyssodan.

Tässä lausunnossa arvioin Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaihtoehtoja sillä oletamuksella, että *Suomi hakee puolustusliitto Naton jäsenyyttä*. Keskityn lausunnossani ajankohtaisselonteon *lukuun 2 ”Turvallisuuspoliittinen toimiympäristö ja Suomen turvallisuuden vahvistaminen”.* Suomen Nato-jäsenyyshakemuksen jättämistä seuraavassa vaiheessa Suomen tulee oleellisesti hahmottaa, millaisen turvallisuuspoliittisen roolin se Naton jäsenmaana aikoo omaksua. Keskeisen osan tässä pohdinnassa muodostavaa paitsi varsinaisen Nato-jäsenyyden seurannaisvaikutukset, mutta myös Suomen suhde muihin kansainvälisiin toimijoihin. Keskeisin viestini on se, että Suomen tulee päivittää ulkopoliittinen profiilinsa ja laatia uusi ulko- ja turvallisuuspolitiikan tiekartta.

HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Helsingin yliopisto, PL 3 (Fabianinkatu 33), 00014 Helsingin yliopisto
Puhelin 02941 911, www.helsinki.fi
Helsingfors universitet, PB 3 (Fabiansgatan 33), FI-00014 Helsingfors universitet
Telefon +358 2941 911, www.helsinki.fi/sv
University of Helsinki, P.O. Box 3 (Fabianinkatu 33), FI-00014 University of Helsinki
Telephone +358 2941 911, www.helsinki.fi/en

2 Turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö ja Suomen turvallisuuden vahvistaminen

2.1 Muuttunut toimintaympäristö

2.1.1 Venäjän toiminta ja sen seuraukset

Suomen uhkakuvapolitiikka

Selonteossa on kuvattu kattavasti Venäjän hyökkäyssotaan johtaneen tilanteen kehittyminen ja vaiheet, jonka seurauksena Suomen tulee arvioida turvallisuusympäristössään tapahtuneita muutoksia. Selonteossa on tuomittu Venäjän toimet selkeästi. Pohja Suomen ja Venäjän kahdenväliseltä- ja EU-yhteistyöltä on romuttunut. Arviot aikaisempien selontekojen Suomen Venäjä-suhteesta ovat muuttuneet tuomitseviksi ja kriittisiksi. Venäjä muodostaa Suomelle aikaisempaa selkeämmin turvallisuuspoliittisen uhan, joka vääjäämättä johtaa Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan uudelleenarviointiin.

2.1.2 Kansainvälisen yhteisön reaktio

Naton rooli konfliktissa

Selonteon arvio Nato roolin ja liittokunnan sisäisen yhtenäisyyden vahvistumisesta Ukrainan sodan seurauksena on oikeansuuntainen. Nato-jäsenyys on systemaattisesta vahvistanut itä-Euroopan Nato-maiden kansallista puolustusta. Nato-maat tuomitsevat Venäjän hyökkäyssodan yhtenä rintamana ja ovat osoittaneet solidaarisuutta Ukrainalle erilaisen materiaalisen avun muodossa. Selonteossa on myös selkeästi todettu, että Nato pyrkii välttämään tilannetta, jossa se ajautuisi sodan suoraksi osapuoleksi.

Olisin kuitenkin kaivannut selonteolta hieman laajempaa pohdintaa Naton kehityksen suunnasta tulevina vuosikymmeninä. Selonteossa olisi ollut tarpeen mainita Naton uuden strategisen konseptin päivitystyö, joka on jo loppusuoralla. Selonteossa olisi tullut hahmottaa esimerkiksi Naton uuden strategisen konseptin merkitystä liittokunnan tehtävien painopisteytyksen kannalta ja käsitellä Naton roolia mahdollisten tulevaisuuden globaalien kriisien osapuolena. Selonteossa olisi voitu myös arvioida Naton poliittisen ja sotilaallisen ulottuvuuden merkitystä ja niitä seurannaisvaikutuksia, joita eri Nato-maiden kansallisilla intresseillä ja tahtotiloilla on Naton tulevaisuuden kehitykseen. Esimerkiksi Naton sisäisten maaryhmien ja koalitioiden merkitystä Naton toiminnan kehityksen kannalta olisi voitu avata enemmän.

2.1.3 Monenkeskinen yhteistyö

Tässä alaluvussa keskitytään YK:n ja Etyj:n rooleihin monenkeskisinä kansainvälisen yhteistyön järjestöinä. Luvassa olisi kuitenkin voitu kuvata myös EU:n ja Naton roolia monenkeskisen yhteistyön toimijoina. Kysymys on hahmotuserosta, joka osaltaan kuvastaa miten Suomen ulkopolitiikassa kansainvälisten järjestöjen merkitys on kehystetty.

2.2 Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan vahvistaminen

Nato-optio-politiikka

Selonteossa on nostettu Suomen Nato-optiopolitiikka keskeiseen rooliin. Kysymyksessä on sinänsä vanha ja jo useassa aikaisemmassa selonteossa laadittu muotoilu, joka nyt aikaisempaan poiketen luo keihäänkärjen Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen liikkumatilan määrittämisessä. Selonteossa on myös aikaisempaa vahvemmin korostettu Suomen suvereniteettia ja itsenäisyyttä turvallisuuspoliittisten ratkaisujen tekemisessä kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän puitteissa. Suomen mahdollinen rooli rauhanneuvottelijana ja vuoropuhelun edistäjänä Ukrainan ja Venäjän välisen rauhan saavuttamiseksi olisi kuitenkin voitu pohjustaa enemmän.

2.2.1 Kansallisen puolustuskyvyn ylläpito ja kehittäminen

Maaryhmien merkitys

Selonteossa todetaan maaryhmien, bi- ja multilateraalien yhteistyöverkostojen merkityksen kasvavan puolustusyhteistyön tiivistämisessä. Selontekotekstistä jää kuitenkin epäselväksi, mikä syvennetyn kahdenvälisen yhteistyön merkitys on Suomen kansallisen puolustuksen kehittämisen näkökulmasta. Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista linjaa uudelleen määritettäessä tulisi nyt konkreettisesti arvioida, mitä käytännön vaikutuksia avun saamisella kriisitilanteessa voisi olla sotilaallisen pelotteen näkökulmasta.

Ahvenanmaan asema demilitarisoituna alueena

Selonteossa kirjoitetaan Ahvenanmaan vakiintuneesta kansainvälisoikeudellisesta asemasta. Selonteosta olisi kuitenkin voitu ottaa selkeämmin kantaan, jatketaanko Ahvenenmaan asemaa demilitarisoituna alueena siinä tilanteessa, jos Suomi liittyy Naton jäseneksi. Mikäli linjaa ei olla muuttamassa, tulee seuraaviin pohdintoihin perustalla linjaus siitä, miksi Ahvenanmaan kansainvälisoikeudelliseen asemaan ei olla tekemässä muutosta.

2.2.2 Euroopan unioni ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisena toimijana

Selonteko jatkaa edeltäjiensä linjalla kuvaten Euroopan unionina Suomen tärkeimpänä arvo- ja turvallisuusyhteisönä. Vaikka selonteon mukaan EU:n luonne turvallisuuspoliittisena toimijana on Ukrainan toisen sodan seurauksena vahvistunut, todetaan siitä aikaisempaa selvemmin, ettei EU:n yhteisen puolustuksen tavoitteena ole Naton tehtävien kahdentaminen. Tämä on mielestäni tärkeä lisäys ja selventää EU:n roolia Suomen turvallisuuspoliittisten viiteryhmien kentässä.

Suomen tulisikin ulkopolitiikassaan osaltaan vaikuttaa siihen, että EU:n roolia alempiasteisten kriisien hallitsijana vahvistettaisiin. EU:n strateginen kompassi osaltaan edistää tätä tavoitetta. Selonteon pohjalta jää osittain epäselväksi mikä on Suomen tavoite EU:n puolustusyhteistyössä esim. EU:n nopean toiminnan joukkojen kehittämisessä. Suomen olisi syytä nyt esimerkiksi pohtia, miten Nato-jäsenyys vaikuttaa Suomen osallistumiseen ja painopisteisiin EU:n pysyvässä rakenteellisessa yhteistyössä.

2.2.3 Yhteistyön tiivistäminen Ruotsin, Norjan ja muiden Pohjoismaiden kanssa

Selonteossa painotetaan Ruotsin merkitystä tärkeimpänä Suomen kahdenvälisenä kumppanina. Vaikka yhteistyötä ollaan tekstin mukana entisestään tiivistämässä, on syytä huomioida, että Nato-jäsenyys tarjoaa mahdollisuuden paljon laajemman, monenkeskisen pohjoismaisen puolustusyhteistyön kehittämiselle. Naton jäseninä sekä Suomi että Ruotsi eivät erotu pohjoismaisen yhteistyön viitekehyksestä erillisinä, sotilaallisesti liittoutumattomina maina vaan vertautuvat Norjan, Tanskan ja Islannin kanssa tasaveroisiksi Naton jäsenmaiksi.

Suomen ja Ruotsin mahdollinen Nato-jäsenyys mahdollistaa Pohjoismaisen yhteistyön syventämisen kaikilla puolustusyhteistyön osa-alueilla, ja tarjoaa uusia mahdollisuuksia puolustusyhteistyön laajentamiseen. Suomen ja Ruotsin mahdollinen Nato-jäsenyys luo aidon mahdollisuuden pohjoisen ulottuvuuden kehittämiseen Naton sisällä, joka osaltaan vahvistaa maiden geopoliittista asemaa ja turvallisuutta. Täten vaikka Ruotsin ja Suomen suhde on merkittävä, tulisi mielestäni tarkastella Suomen ulkopoliittista asemaa laajemmin osana yhteispohjoista puolustusyhteistyötä.

2.2.4–2.2.6 Yhteistyön tiivistäminen Yhdysvaltojen ja Iso-Britannian kanssa, monenvälisten puolustusyhteistyöaloitteiden vahvistaminen

Yhdysvaltojen rooli sekä Euroopan että Suomen turvallisuuden tuottajana on selonteossa aikaisempaa korostuneempi. Kahdenvälisiä suhteita käsitellään pragmaattisella tasolla, lähinnä puolustusyhteistyön ja sotilaallisen suorituskykyjen kehittämisen kautta. Selonteossa ei selkeästi todeta, miten vertailukelpoinen Yhdysvaltojen rooli Suomen turvallisuuden tuottajana on esimerkiksi suhteessa EU:hun tai Natoon. Selonteossa ei myös oteta kantaa siihen, olisiko Suomi tavoittelemassa Yhdysvaltojen kanssa ”major non-Nato ally” -statusta. Viime viikkojen turvallisuuspoliittiseen keskusteluun viitaten, sen tavoittelu ei kuitenkaan vaikuta Suomen kannalta varteenotettavalta vaihtoehdolta, vaan Suomi tavoittelee ennen kaikkea jäsenyyttä puolustusliitto Natossa.

Myös Iso-Britannian kanssa kehitettävät kahdenväliset suhteet korostuvat enemmän. Suomen aktiivinen osallistuminen Iso-Britannian Joint Expeditionary Force (JEF) -puolustusyhteistyöaloitteeseen voi tarjota Suomella aikaisemman vahvemman ja varteenotettavamman viiteryhmän esimerkiksi EU:n sijaan. Kuten selonteossa todetaan, JEF-maat jakavat Suomen näkökulmasta keskeisemmän sotilasstrategisen toimintaympäristön. Täten muiden monikansallisten maaryhmien, ennen kaikkea Ranskan johtaman Euroopan interventioaloitteen ja Saksan johtaman kehysvaltiokonseptin merkitys saattaa jäädä Suomen turvallisuuspoliittisessa linjassa pienemmälle huomiolle, ellei niiden kautta tavoitella joidenkin tiettyjen puolustusyhteistyön osa-alueiden kehittämistä.

Suomen tulisikin nyt miettiä konkreettisesti mitä asioita se haluaa korostaa ulkopoliittisessa toimijuudessaan ja valita keskeiset painopistealueet monenkeskisessä puolustusyhteistyössä sen mukaisesti. Suomen tulisi hahmotella turvallisuuspoliittisen yhteistyön tiekartta 2030-luvulle saavuttaessa.

2.2.7–2.2.8 Yhteistyön tiivistäminen Naton kanssa ja arvioita mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksista

Selonteon mukaan Suomen ja Ruotsin Nato-jäsenyyden myötä kynnys sotilaallisen voimakäyttöön Itämeren alueella nousisi. Täten Suomen Nato-jäsenyys Itämeren alueen vakautta lisäävänä tekijänä on tärkeä turvallisuuspoliittinen lähtökohta Suomen ulkopoliittisen liikkumavaran kasvattamiseksi. Naton jäsenenä Suomella olisi mahdollisuus osallistua täysimääräisesti liittokunnan yhteiseen päätöksentekoon – Suomi olisi päättämässä niissä pöydissä, joissa välillisesti tai välittömästi päätettäisiin sen kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä kysymyksistä.

Selonteossa on kohtuullisella ja tarvittavalla tarkkuudella keskusteltu Suomen mahdollisista velvoitteista Naton jäsenmaana. On syytä huomioida se tosiasia, ettei ajankohtaisselonteon tavoitteena ollut linjata Suomen Nato-jäsenyydestä vaan hahmottaa niitä erilaisia ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön muotoja, jotka tässä maailmantilanteessa ovat oleellisia Suomen turvallisuuspoliittisen liikkumavaran säilyttämiseksi.

Seuraavassa, Nato-jäsenyyshakemuksen jättämistä käsittelevässä vaiheessa, joista varsinaiset jäsenyysneuvottelut muodostavat oleellisen osan, tulee konkreettisemmin pohtia ja hahmottaa Nato-jäsenyyden seurannaisvaikutuksia Suomen turvallisuuspoliittisen toimijuuden näkökulmasta. Ainakin seuraaviin kysymyksiin tulee saada konkreettisempi vastaus:

- *Poliittiset vaikutukset*: Miten Nato-jäsenyys vaikuttaa Suomen turvallisuuspoliittiseen asemaan laajemmin? Miten taattaisiin mahdollisimman kivuton ylimenovaihe Nato-jäsenyyshakemuksen jättämisestä varsinaisen jäsenyyden voimaanastumiseen? Voisivatko Suomi ja Ruotsi yhdessä neuvotella paremman lähtökohdan yhteispohjoismaisista lähtökohdista? Ei voitaisi pitää itsestään selvänä, että Suomelle laadittaisiin heti aluksi omaa aluepuolustuksen suunnitelmaa, mutta Suomen ja Ruotsin yhtäaikaiset neuvottelut mahdollistaisivat kummallekin maalle paremman neuvotteluaseman.
- *Sotilaalliset vaikutukset. Artikla 5 ja yhteinen puolustus:* Mikä on Suomen panos Naton yhteiseen puolustukseen? Osallistuisiko Suomi esimerkiksi Naton eteentyönnetyn (EFP) läsnäolon joukkoihin ja/tai ilmavalvontatehtäviin Baltiassa? *Kansainvälinen kriisinhallinta*: Miten Nato-jäsenyys vaikuttaa Suomen osallistumiseen kansainvälisissä kriisinhallintaoperaatioissa? Osallistuisiko Suomi enemmän Nato-johtoisiin ei-Artikla 5:n operaatioihin kuin esimerkiksi EU- ja YK-johtoisiin operaatioihin? Selonteossa todetaan, että jäsenyys ei vaikuttaisi merkittävällä tavalla Suomen osallistumiseen Naton kriisinhallintaoperaatioihin, mutta olisi mahdollista, että se siirtäisi Suomen toiminnan painopistettä transatlanttisiin yhteistyömuotoihin.
- *Resurssipoliittiset vaikutukset*: Mikäli Suomen osallistumista kansainväliseen toimintaan (ml. artikla 5:n mukaiset yhteiset toimet) lisättäisiin, mitä olisivat niistä aiheutuvat resurssipoliittiset vaikutukset ja kustannukset? Tulisiko Suomen puolustusbudjetin kokoa pysyvästi kasvattaa Nato-jäsenyyden seurauksena? Selonteossa olisi voitu todeta, että jäsenyyden lopulliset, välilliset kustannukset selviäisivät vasta jäsenyyden myötä. Kyse olisi luultavasti muutaman sadan miljoonan euron lisäkustannuksista vuositasolla (ml. noin 80–100 miljoonan euron vuosittaiset kustannukset Naton yhteisiin budjetteihin, sekä pysyvän henkilöstön aiheuttamat lisäkustannukset), mikäli

artikla 5:n mukaisista yhteisen puolustuksen toimia ei sidottaisi nykyiseen kansainvälisen kriisinhallinnan kehykseen, mikä olisi epätodennäköistä.

- *Oikeudelliset vaikutukset:* Mitä olisivat ne valtiosääntöoikeudelliset tarkastelut valtion täysivaltaisuuden ja maanpuolustusvelvollisuuden osalta? Voitaisiinko Artikla 5:n toimiin osallistuessa soveltaa esimerkiksi lakia kansainvälisen avun antamisesta (FINLEX 418/2017) ja miten Nato-jäsenyys vaikuttaisi lain tulkintaan? Selonteossa olisi voitu selkeämmin listata ne lainsäädännölliset uudistustarpeet, joita mahdollinen Nato-jäsenyys Suomen lainsäädännössä aiheuttaisi.

Nämä ovat niitä keskeisiä kysymyksiä, joihin Suomi joutuu vastaamaan Nato-jäsenyysneuvottelujen alkaessa ja vastaavat pitkälti Naton Membership Action (MAP) alakohtiin, joka on laadittu Naton jäsenehdokasmailla 2000-luvun aikana. Vaikka Suomen osalta kyseeseen tulisi nopeutettu prosessi, Suomen tulisi kuitenkin vastata näihin kysymyksiin osana jäsenyysneuvotteluja.

Kaiken kaikkiaan pidän hyvänä, että selonteon liitteessä 2 on avoimesti kuvattu Nato-jäsenyysprosessin vaiheet, joka osaltaan on vähentänyt liittymisprosessiin liittyviä kysymyksiä julkisuudessa.

3 Johtopäätökset ja toimenpidesuositukset

Suomen kannalta on nyt tärkeää, että Nato-jäsenyyshakemuksen jättäminen tehdään ripeästi, mutta kuitenkin analyyttisesti sen erilaisia seurannaisvaikutuksia hahmottaen.

Keskeiset pohdittava kysymykset:

- Miten Naton rooli turvallisuuspoliittisena toimijana kehittyy tulevaisuudessa, 2030-luvulla ja sen jälkeen pidemmällä aikaperspektiivillä?
- Miten Nato-jäsenyys vaikuttaa Suomen ulkopoliittiseen rooliin laajemmin?
- Miten Nato-jäsenyys mahdollistaa rauhanomaisen Pohjolan ja yhteispohjoismaisen yhteistyön syventämisen?

Kaiken kaikkiaan Suomen tulee nyt kyetä nopeasti vastaamaan kysymykseen, millaiseksi Naton jäsenmaaksi Suomi haluaa kehittyä osana laajempaa Suomen ulkopoliittista tiekarttaa. Mikä on se aktiivinen ulkopoliittinen toimijuus, jota Suomi Naton jäsenmaana aikoo edistää?

Iro Särkkä Helsingissä 9.5.2022

VTT/asiantuntija