Matti Pesu, YTT, vanhempi tutkija, Ulkopoliittinen instituutti

Euroopan turvallisuuspoliittisen kriisin vaikutukset Suomen lähialueille ja sen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan

Asiantuntijalausunto puolustusvaliokunnalle 7.2.2022

Euroopan turvallisuuspoliittisen kriisin anatomia

Venäjä on viime vuodesta lähtien merkittävästi kiristänyt Ukraina-politiikkaansa. Se sijoitti Ukrainan lähialueille merkittävästi lisää joukkoja jo kevään 2021 aikana. Samaan aikaan Kiovan-vastainen retoriikka koveni. Moskovan sotilaalliset ja poliittiset toimet eivät kuitenkaan johtaneet haluttuun lopputulokseen. Loppusyksystä 2021 uudelleen alkanut sotilaallisen voiman kasaaminen eri puolille Ukrainan rajaa onkin merkinnyt Venäjän painostusstrategian siirtymistä aktiivisempaan vaiheeseen. Noin vuoden aikana tapahtunut Venäjän Ukraina-politiikan muutos on ennen kaikkea merkki siitä, että Venäjä ei ole aiemmalla lähestymistavallaan, muun muassa Itä-Ukrainan sotaa ylläpitämällä, saavuttanut haluamiaan tavoitteita. Moskova on entistä voimakkaammin pyrkinyt painostamaan Kiovaa harjoittamaan sille myönteisestä sisä- ja ulkopolitiikkaa. Venäjän tavoitteena on muun muassa rajata Ukrainan läntistä sotilasyhteistyötä ja varmistaa, että maa ei tulevaisuudessa pyri muuttamaan Krimin tai Itä-Ukrainan separatistitasavaltojen asemaa voimakeinoin.

Ukrainaan kohdistuvan painostuspolitiikan rinnalla Venäjä on yllättäen aloittanut laajemman diplomaattisen offensiivin, jonka pyrkimyksenä on muuttaa Euroopan vallitsevan turvallisuusjärjestyksen periaatteita. Venäjä on ollut tyytymätön eurooppalaisen turvallisuusarkkitehtuurin kehittymiseen jo 1990-luvun alusta alkaen. Erityisesti Naton laajeneminen on ollut kivi Moskovan kengässä. Kremlissä katsotaan, että Euroopan nykyinen turvallisuusjärjestys ei heijasta eurooppalaisia voimasuhteita ja että Venäjä ansaitsee maanosan turvallisuusasioihin suuremman sananvallan. Käytännössä Venäjä tavoittelee lähialueilleen suojavyöhykettä – jopa etupiiriä. Sen päätavoitteena on estää Ukrainan ja Georgian (epätodennäköiset) Nato-jäsenyydet ja heikentää Naton sotilaallista läsnäoloa sen lähialueilla, erityisesti sen hyökkäykselliseksi katsomien asejärjestelmien osalta.

Yhdysvaltain johtama länsi on vastannut Venäjän toimintaa poikkeuksellisen avoimella diplomaattisella strategialla. Se tarjoaa Venäjälle mahdollisuuden keskustella asevalvonnasta, luottamusta lisäävistä toimista sekä tietyistä Etyjin periaatteista. Toisaalta se on tehnyt hyvin selväksi, että Euroopan turvallisuusjärjestelmän ydinkysymyksiin – erityisesti valtioiden vapauteen valita turvallisuusratkaisunsa – ei kajota. Naton avoimen ovien politiikkaa ei myöskään olla muuttamassa. Pitämällä yllä diplomaattisia raiteita Yhdysvallat – ja länsi laajemmin – tarjoaa Moskovalle kunniallista perääntymistietä, johon se ei ole ainakaan tähän mennessä ollut valmis tarttumaan.

Porkkanoiden ohella Washington myös ilmaissut valmiutensa käyttää keppiä, mikäli Venäjä aloittaa aktiivisemmat sotatoimet Ukrainassa. Yhdysvallat uhannut Venäjää massiivisilla pakote- ja muilla taloudellisilla toimilla ja luvannut vahvistaa liittolaistensa turvallisuutta sekä kiihdyttää turvallisuusapuaan Ukrainalle. Yhdysvallat on lännen toiminnassa ollut selvästi kuskin paikalla. Eurooppalaiset ovat kuitenkin viime viikkoina aktivoituneet eri tasoilla niin

diplomatian, sotilaallisen toiminnan kuin mahdollisten pakotteiden osalta. Moniäänisen Euroopan on kuitenkin vaikeaa saada aikaan yhtä koherenttia strategiaa kuin Yhdysvalloilla, mistä Ranskan monia eurooppalaisia häiritsevät Venäjä-ulostulot ovat yksi esimerkki. Moskova on kuitenkin tehnyt varsin selvästi, että se on halukas keskustelemaan ja sopimaan asioista nimenomaan Washingtonin kanssa. Onkin epäselvää, missä määrin eurooppalaisten toimilla on merkitystä pyrkimyksille liennyttää vallitsevaa kriisiä.

Meneillään oleva kriisi on osoittanut jälleen kerran Yhdysvaltain ratkaisevan tärkeän roolin Euroopan turvallisuudessa. Washingtonin katse on viime vuodet ollut tiukasti Kiinassa ja Aasian näyttämössä, mutta tällä hetkellä se tahtomattaan joutuu keskittymään Euroopan turvallisuushaasteiden ratkaisemiseen. Huolimatta siitä, mihin Euroopan turvallisuustilanne lopulta etenee, meneillään olevasta kriisistä saattaa syntyä Yhdysvalloille katalyytti, joka pakottaa Washingtonin todella pohtimaan turvallisuusstrategiansa peruspilareita. Amerikkalaiset ovat tietoisia siitä, että maan resurssit eivät riitä kahdella näyttämöllä toimimiseen, mikäli vakava kriisi tai sota syttyisi samaan aikaan Aasiassa ja Euroopassa. Koska Euroopan turvallisuus on suhteessa Aasian turvallisuuteen toissijainen kysymys, Yhdysvallat pyrkii parhaansa mukaan vakauttamaan Euroopan tilannetta sekä vapauttamaan sotilaallisia ja poliittisia resurssejaan Aasian tilanteen hallintaan. Euroopan näkökulmasta tämä väistämättä tarkoittaa suurempaa vastuunkantoa maanosan turvallisuudesta. Avainkysymyksiä on, onko Eurooppa kasvavaan vastuunkantoon riittävän yhtenäinen, kuka maanosassa ottaa johtajuuden Euroopan toimijuuden kehittämisessä ja työstetäänkö taakanjakoratkaisuja koko Euroopan tasolla vai pikemminkin pienemmissä ryhmissä samat intressit ja maantieteen jakavien valtioiden kesken. Aktivoituvaa amerikkalaiskeskustelua Euroopan turvallisuudesta on syytä seurata myös Suomessa hyvin tarkoin.

Euroopan turvallisuuskriisi on väistämättä etenemässä kohti kulminaatiopistettä. Kriisin kehittyminen sekä lopullinen suunta ovat pitkälti Venäjän ylimmän johdon käsissä. Moskovan Euroopan turvallisuusjärjestykseen kohdistuva diplomaattinen offensiivi tuskin tuottaa sille kuin korkeintaan pieniä, taktisia voittoja. Vaikka Venäjä on ”pakottanut” Yhdysvallat, Naton ja muutkin länsimaat keskustelemaan Euroopan turvallisuudesta, lännellä ei ole tällä hetkellä syitä joustaa turvallisuusarkkitehtuurin periaatteista. Venäjän tosiallinen kyky painostaa länttä on rajallinen.

Ukrainan tilanne on sen sijaan tällä hetkellä auki. Läntisessä yhteisössä tai asiantuntijapiireissä ei ole yksimielisyyttä siitä, kuinka pitkälle Venäjä on sotilaallisesti valmis Ukrainan suhteen menemään. Se on kasannut Ukrainan poikkeuksellisen paljon rajalle sotilaallista voimaa, jolla voidaan suorittaa mittava sotilasoperaatio mutta ei välttämättä laajoja, koko maata koskevia miehitys- tai sotatoimia. Voiman käyttäminen on Venäjälle aito optio, ja perääntyminen painostusoperaatiosta ilman selviä voittoja voi viedä Venäjän painostuspolitiikalta tulevaisuudessa uskottavuuden. Toisaalta on epävarmaa, taipuisiko Kiova Moskovan vaatimiin myönnytyksiin edes mittavamman sotilasoperaation avulla. Selkeästä alivoimastaan huolimatta Ukraina pystyy aiheuttamaan Venäjälle sotilaallisia tappioita.

Venäjällä ei välttämättä ole tilanteessa kuin huonoja vaihtoehtoja, ja kaikki mahdolliset toimintalinjat sisältävät merkittäviä riskejä. Toisaalta on hyvä huomioida, että läntisestä perspektiivisestä epärationaaliselta vaikuttava toiminta, voi Venäjän silmissä näyttää järkeenkäyvältä.

Mahdolliset kehityskulut Suomen lähialueilla

Meneillään oleva kriisi on viime viikkoina väreillyt Itämeren alueella mutta se ei vielä ole muuttanut alueen turvallisuustilannetta. Itämerelle tammikuun puolivälissä ilmestyneet venäläiset maihinnousualukset ja Ruotsin päätös vahvistaa sotilaallista läsnäoloaan Gotlannissa saivat paljon huomiota mutta eivät lopulta reaalisesti vaikuttaneet Itämeren alueelliseen vakauteen. Venäjä on itse asiassa siirtänyt sotilaallista voimaansa Suomen lähialueilta lähelle Ukrainaa.

Mikäli sota Ukrainassa eskaloituu, Itämerellä turvallisuustilanne lähes varmasti kiristyy. Yhdysvallat on jo tässä vaiheessa luvannut vahvistaa läsnäoloaan Euroopassa noin 3500 sotilaalla, joista osa sijoitetaan Puolaan. Lisäyksellä ei ole Euroopan sotilaallisen tasapainon kannalta merkitystä, vaan Yhdysvallat pikemminkin rauhoittaa liittolaisiaan ja osoittaa sitoutumistaan maanosan sotilaalliseen turvallisuuteen. Jos Venäjä aloittaa vahvemmat sotatoimet Ukrainassa, Yhdysvallat saattaa lähettää joukkojaan myös Baltian maihin, mikä on ollut Viron, Latvian ja Liettuan pitkäaikainen tavoite.

Myös Nato on liittokuntana vahvistanut toimintaansa alueella ja lisännyt kapasiteettiaan Baltian ilmavalvonnassa. Yhdysvaltain ohella Iso-Britannia sekä Saksa ovat väläytelleet sotilaidensa määrän kasvattamista Baltiassa. Naton nopean toiminnan joukkojen lähettämistä liittokunnan itäisiin jäsenmaihin on lisäksi pohdittu, mutta on epätodennäköistä, että Nato-maat pääsisivät asiasta yksimielisyyteen ilman suoraa sotilasliiton jäseniin kohdistuvaa uhkaa. Nato todennäköisesti pitäytyy nykyisessä Itämeren-politiikassaan ja ylläpitää alueella maltillista läsnäoloa, jos Venäjän mahdolliset sotilastoiminta ja sen aiheuttama uhka rajautuvat vain Ukrainaan.

Tilanteen vielä kiristyessä Venäjä saattaa osoittaa Itämeren alueella sotilaallista mahtiaan samaan tapaan kuin Ukrainan konfliktin syttymisen jälkimainingeissa vuosina 2014–2016. Tuolloin Itämerellä nähtiin useita, Venäjän tietoisesti aiheuttamia vaara- ja läheltä piti -tilanteita, joissa oli mukana sotilaallista kalustoa. Moskova on viime viikkoina uhannut Natoa sotilasteknisillä toimilla, joilla voidaan viitata muun muassa ohjusjärjestelmien sijoittamiseen sotilasliiton alueen läheisyyteen. Tällä viikolla alkavat Valko-Venäjällä alkavat yhteiset sotaharjoituksen sen ja Venäjän välillä lisäävät sotilaallista aktiviteettiä Itämeren ympäristössä. Naton arvion mukaan harjoitukseen saattaa osallistua 30 000 venäläissotilasta, ja Venäjä on tuonut Valko-Venäjälle muun muassa hävittäjiään ja Iskander-ohjusjärjestelmiä. Harjoituksen aikana Itämerellä hyvin todennäköisesti nähdään lännen aktiivista tiedustelutoimintaa. Mikäli venäläistä sotavoimaa jäisi harjoituksen jälkeen Valko-Venäjälle, Nato todennäköisesti joutuisi harkitsemaan sotilaallisen läsnäolonsa kasvattamista Itämeren alueella.

Euroopan Arktisen alueen tilanne on myös pysynyt jokseenkin vakaana. Venäjä on järjestänyt alueella merisotaharjoituksia ja lennättänyt pohjoisessa myös strategisia pommittajiaan. Norja järjestää maalis-huhtikuun vaihteessa sen pohjoisosissa hyvin merkittävän, 30 000 sotilaan *Cold Response 2022* -sotaharjoituksen, johon Suomenkin on tarkoitus osallistua. Mikäli akuutti turvallisuuskriisi on Euroopassa edelleen päällä, suurin harjoitus Pohjois-Norjassa sitten kylmän sodan saattaa aiheuttaa kipinöitä Pohjois-Euroopassa, jos Venäjä päättää jollain tavalla vastata provosoivana kokemaansa harjoitukseen.

Tilanne Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan näkökulmasta

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta Euroopan turvallisuudessa on viime kuukausina ollut esillä perustavanlaatuisia kysymyksiä. Vaikka Suomi ja sen mahdollinen Nato-jäsenyys eivät ole olleet Venäjän diplomaattisen offensiivin ytimessä, on selvää, että Moskovan vaatimukset koskevat myös välillisesti Suomea. Venäjän haastama Euroopan vallitseva turvallisuusjärjestys on ollut Suomen kaltaiselle pienelle demokratialle historiallisen suotuisa, ja on tärkeää, että valtiojohto on ilmaissut maan nykyistä järjestystä puolustavat kannat selvästi. Aktiivinen puhelindiplomatia eri suuntiin on ollut tärkeä keino ilmaista, että Suomi ei ole eurooppalaisessa turvallisuudessa passiivinen tarkkailija vaan aktiivinen ja ratkaisuhakuinen toimija, joka pienestä koostaan huolimatta tuo näkökantansa esille.

Nato sekä sen johtavat jäsenmaat ovat viime viikkoina betonoineet liittokunnan avoimen ovien politiikan jatkumisen. Suomi ja sen intressit sekä tarpeet ovat saaneet Natossa ja sen jäsenmaissa paljon huomiota, mitä voidaan pitää Suomen ulkopolitiikan onnistumisena. Suomelle Naton avoimien ovien politiikan jatkuminen on ollut avainintressi ja tärkeää Suomen turvallisuuspoliittiselle asemalle. Vaikka avointen ovien politiikan kirjainta on viime viikkoina vahvistettu, Suomen olisi kuitenkin tärkeää tietää, missä määrin Naton jäsenmaiden julistuksellinen politiikka vastaa niiden tämänhetkistä todellista intressiä. Suomen olisikin hyvä päästä perille, mitä Suomen mahdollisesta Nato-jäsenyydestä juuri nyt ajatellaan Washingtonissa, Berliinissä, Pariisissa ja muissa tärkeissä pääkaupungeissa, vaikka Suomi ei tällä hetkellä jäsenyyttä olekaan harkitsemassa.

Viime viikkojen tapahtumat ovat jälleen kerran alleviivanneet Suomen ja Ruotsin turvallisuuspoliittisia linjaeroja, erityisesti strategisessa viestinnässä. Ruotsi on nostanut valmiuttaan näyttävästi ja räväkästi. Suomen toiminta on taas ollut maltillisempaa, joskin puolustusvoimat on aiempaa avoimemmin viestinyt valmiuden nostosta.

Ruotsi on Suomen tärkein puolustusyhteistyökumppani, eivätkä viestintään liittyvät linjaerot ole yhdentekeviä. Ottaen huomioon Euroopan turvallisuustilanteen jännitteisyyden on täysin mahdollista, että lähivuosina syntyy tarve Suomen ja Ruotsin operatiiviselle yhteistoiminnalle Itämeren alueella. Maiden välillä vallitsevat kulttuurierot voivat kuitenkin luoda kitkaa käytännön yhteistyölle. Helsingissä jotkin Ruotsin tekemät tai sen ehdottomat toimet voidaan nähdä turhan pitkälle menevinä tai jopa eskalatorisina, siinä missä Ruotsi voi pitää Suomen suosimaa toimintatapaa riittämättömänä. Olisikin tärkeää, että maiden kahdenvälinen puolustusyhteistyö pyrkisi sotilaallisen yhteistoimintakyvyn kehittämään myös ”poliittista yhteistoimintakykyä” – jaettua ymmärrystä siitä, missä, milloin ja miten Suomen ja Ruotsin pitäisi toimia yhdessä. Tämä ei tarkoita sitä, että nimenomaan Suomen tulisi siirtyä lähemmäs Ruotsin toimintatapaa. Suomen asema on naapuriaan herkempi, ja on luonnollista, että Suomi tarkastelee puolustukseen liittyviä eskalaatioriskejä eri näkökulmasta kuin suojatummassa asemassa sijaitseva Ruotsi.

Ottaen huomioon Suomen ja Ruotsin yhteistyön tiiviyden Suomen valtiojohdon pidättyväinen linja Ruotsin Gotlannin-toiminnan kommentoinnissa on ollut yllättävää. Entä jos Ruotsi olisi pyytänyt Suomelta tukea tai jos yhteistoimintaa vaativa tilanne kehittyy tulevaisuudessa? On perusteltua kysyä, ovatko valtiojohto ja poliittinen kenttä riittävästi valmistaneet kansaa siihen, että Ruotsin turvallisuustilanteen huononeminen tai siihen kohdistuva turvallisuuspoliittinen uhka voi koskea suoraan myös Suomea. Maan asema verrattuna vuoteen 2014 – Euroopan turvallisuuskriisin alkupisteeseen – on hyvin erilainen.