FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

19.9.2024

Asiantuntijalausunto

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (VNS 3/2024)

Puolustusvaliokunta

Matti Pesu, vanhempi tutkija, Ulkopoliittinen instituutti

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (VNS 3/2024) linjaa läpileikkaavasti Suomen kansainvälisestä toimintaympäristöstä ja maan ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopisteistä. Lausunnossani käsittelen selonteon analyysiä Suomen välittömästä turvallisuusympäristöstä sekä sen linjavetoja Suomen puolustuskumppanuuksista ja Nato-politiikan painopisteistä. Näitä teemoja oletettavasti käsitellään kattavammin tulevassa puolustusselonteossa, mutta turvallisuus- ja puolustuskysymykset ovat nykytilanteessa niin keskeisiä ulko- ja turvallisuuspoliittisia ajureita, että ne ymmärrettävistä syistä saavat tilaa myös tässä selonteossa.

Pohjois-Euroopan muotoutuva strateginen asetelma

Selonteon toimintaympäristökuvaus alkaa (s.10) analyysillä Suomen lähialueen turvallisuustilanteesta. Venäjän toiminnan käsittelyn ohella selonteossa todetaan, että Pohjois-Euroopan strateginen asetelma on muotoutumassa uudelleen Suomen ja Ruotsin Nato-jäsenyyksien takia (s.11). Vaikka asiakirjassa myöhemmin myös linjataan, että ”Suomen ja Ruotsin jäsenyyksien myötä Itämeri ja arktinen alue muodostavat yhtenäisen geostrategisen alueen” (s. 35), Suomen lähialueen turvallisuusasetelman kuvaus jää katsauksessa yllättävän ohueksi. Mitä oikeastaan tarkoittaa, että Itämeri ja arktinen alue ovat osa samaa turvallisuuskokonaisuutta ja mitä vaikutusta tällä tulisi olla Naton toiminnalle? Mihin suuntaan Pohjois-Euroopan strategista asetelmaa olisi Suomen kannalta perusteltua kehittää?

Pohjois-Euroopan turvallisuuden keskeisenä pelurina Suomen tulisi aktiivisesti tarjota omaa tulkintaansa sen lähialueen turvallisuustilanteesta ja linjata suunnasta, johon Naton olisi syytä alueellista toimintaansa rakentaa. Liittolaisilla on viimeisten vuosien aikana ollut erimielisyyksiä esimerkiksi tavasta nähdä arktisen alueen turvallisuustilanne. Osa liittolaisista on halunnut pitää Naton toiminnan alueella rajallisena, jotta alueelle syntyneet yhteistyövaraisen turvallisuuden rakenteet eivät vaarantuisi. Liittokunnan jäsenten tavalla hahmottaa alueellinen turvallisuustilanne on toisin sanoen ollut suora yhteys sen toimintaan. Tästä näkökulmasta perusteellisempi kuvaus Suomen oman lähialueen turvallisuustilanteesta olisi ollut perusteltua, ja Suomen olisi syytä viestiä sen liittolaisille juurta jaksaen sen lähialueen turvallisuustilanteesta sekä sen asettamista vaatimuksista.

Tarvetta linjata Pohjois-Euroopan turvallisuusasetelmasta korostaa entisestään se, että Nato ei välttämättä ole kehittämässä toimintaansa täysin Suomen toivomaan suuntaan. Se ei toisin sanoen edelleenkään näe Pohjois-Eurooppaa yhtenä turvallisuuskokonaisuutena.[1] Pohjois-Eurooppa on Naton pelote- ja puolustustoiminnassa jakautumassa kahden johtoportaan ja niiden vastuulla olevien alueellisten operatiivisten suunnitelmien alle. Puolustusliitto on sijoittamassa Fennoskandiaa – Suomi mukaan lukien – JFC Norfolkin vastuulle. Pohjois-Euroopan pohjoisosat näyttäytyvätkin Naton ajattelussa Pohjois-Atlantin merialueiden territoriaalisena jatkeena. Baltian maat ja eteläinen Itämeri ovat sen sijaan tulevaisuudessa JFC Brunssumin vastuulla. Merkittävä osa Itämeren aluetta toisin sanoen hahmotetaan osana manner-Euroopan turvallisuuspoliittista näyttämöä.

Sotilasstrategisesta näkökulmasta jaolle on mahdollista löytää selvät perusteet. Suomen intresseissä on komentorakenneratkaisuista huolimatta kuitenkin varmistaa, että Natolla on saumaton kyky toimia koko Pohjois-Euroopan alueella – sekä Itämerellä että Arktiksella. Kysymyksessä ei ole pelkästään sotilastekninen seikka vaan myös poliittiseen vaikuttamiseen ja suoraan Suomen turvallisuuteen liittyvä kysymys.

Suomen asema kehittyvässä turvallisuustyönjaossa ja puolustuskumppanuuksissa

Selonteossa kiinnitetään verrattain paljon huomiota kahdenvälisten turvallisuus- ja puolustussuhteiden kehittämiseen (3.1.1). Mutta mistä lähtökohdista ja millä tavoittein Suomi suhteita tiivistää?

Suomalaisessa keskustelussa ja myös päätöksentekijöiden puheissa viitataan Suomeen entistä enemmän etulinjan maana. Maa on osa Jäämereltä aina Mustallemerelle ulottuvaa liittolaisten ketjua, joka on alttein Venäjän aggressiivisille toimille. Selonteossa kyseistä termiä ei kuitenkaan käytetä kertaakaan, vaikka Suomen asema liittokunnan etulinjassa on maan ulko- ja liittolaispolitiikkaa sekä puolustuskumppanuuksia ohjaava strateginen realiteetti. Etulinjan maana Suomi toisin sanoen pyrkii sitouttamaan turvatummassa asemassa olevat liittolaisensa sen turvallisuuden takaamiseen niin Naton kautta kuin kahdenvälisillä ratkaisuilla.

Käytännön toiminnassa Suomen asema etulinjan maana näkyy jo nyt sen suhteissa Pohjoismaihin ja muihinkin liittolaismaihin kuten Yhdysvaltoihin. Ruotsi, Norja ja Tanska ovat nopeasti omaksumassa roolia Naton toiminnan logistisina solmukohtina, joiden pääasiallinen tehtävä on yhtäältä välittää ja toisaalta tuottaa sotilaallista voimaa puskurivyöhykkeenä toimiville etulinjan maiden, kuten Suomen, puolustamiseksi. Vastavuoroisesti etulinjan maana Suomi pyrkii luomaan vastaanottamiselle toimivat poikkirajalliset logistiset järjestelyt sekä saamaan alueelleen liittolaisten ennakkovarastoitua puolustusmateriaalia.

Naton ja myös sen liittolaisten välisen toiminnan perusteena on jaettu näkemys uhkaympäristöstä. Suomen Nato-politiikan yksi tärkeimmistä tavoitteista on selonteossa

[1] Näkemyksen perusteista, ks. Matti Pesu (2023), ”NATO in the North: The emerging division of labour in Northern European security”. *FIIA Briefing Paper* 370. https://www.fiia.fi/en/publication/nato-in-the-north.

puettu seuraavasti: ”Suomelle on tärkeää, että liittokunnassa ymmärretään jatkossakin Venäjän muodostavan sille pääasiallisen uhkan, ja että Naton pelotteen ja puolustuksen vahvistamista jatketaan pitkällä aikavälillä.” (s. 34)

Ymmärrys Venäjän aiheuttamasta pitkäkestoisesta uhkasta on välttämätön edellytys sille, että Suomen eurooppalaiset liittolaiset satsaavat puolustukseensa ja että Nato pystyy toteuttamaan kunnianhimoiset tavoitteensa esimerkiksi uudesta joukkomallista. Tietoisuus ei tällä hetkellä ole välttämättä suuri ongelma, mutta se voi olla sitä tulevina vuosina, kun Venäjän hyökkäyssodan shokkivaikutus hälvenee. Akuutin tietoisuuden haihtuminen vaikeuttaisi Suomen kaltaisen etulinjan maan tavoitteiden saavuttamista.

Naton suhde Kiinaan ja rooli indopasifisella alueella

Selonteoko käsittelee kattavasti Suomen Nato-politiikan painopisteitä (3.2.2). Pelotteen ja puolustuksen ohella huomiota saavat muun muassa terrorismi, Naton kumppanuusyhteistyö sekä resilienssipolitiikka. Suomen Nato-profiilin rakentumisen kannalta on tärkeää, että maa on kiinnostunut myös kysymyksistä, jotka eivät suoraan liity pelotteeseen ja puolustukseen.

Kattavasta käsittelystä huolimatta joitain keskeisiä Natoon liittyviä teemoja jäi uupumaan. Asiakirjassa ei esimerkiksi linjata Suomen näkemystä siitä, miten Naton tulisi suhtautua Kiinaan tai miten puolustusliitto näkee roolinsa indopasifisessa turvallisuudessa. Dialogin vahvistamisen tärkeys Australian, Etelä-Korean ja Japanin kanssa tosin noteerataan selonteossa toisaalla (s. 24).

Sekä Kiinan turvallisuushaaste että Naton rooli Aasian ja Tyynenmeren alueella ovat kysymyksiä, jotka jakavat liittolaisia. Siinä missä Yhdysvallat on ajanut Naton linjauksiin mainintoja Kiinan aiheuttamasta järjestelmähaasteesta, muun muassa Ranska katsoo, että Naton toiminnan suhteessa Kiinaan sekä Indopasifisen alueen turvallisuuskysymyksiin tulisi olla pidättäytyväistä. Ottaen huomioon Kiinan voimistuvan valta-aseman ja Indopasifisen alueen turvallisuusympäristön merkityksen kasvun, asiakysymykset eivät tulevina vuosina poistu Naton asialistalta, vaikka alue itsessään on Naton kollektiivisen puolustuksen ulkopuolella. Liittokunnan Washingtonin huippukokouksen päätöslauselmassa muun muassa todetaan, että Indopasifisen alueen turvallisuuskehityksillä on suora vaikutus euroatlanttiseen turvallisuuteen. Samassa julistuksessa Kiinaa kutsutaan Venäjän hyökkäyssodan ”ratkaisevaksi mahdollistajaksi”. [2]

Suomen kantojen linjaaminen olisi siis ollut perusteltua. Yhtäältä Suomen intresseissä lienee se, että Nato keskittyy mahdollisimman paljon Venäjän aiheuttamaan uhkaan euroatlanttiselle turvallisuudelle. Toisaalta Suomen edun mukaista on myös se, että Yhdysvaltain ja maan kansalaisten silmissä Nato säilyy relevanttina toimijana tilanteessa, jossa Kiina nähdään maan keskeisenä turvallisuusuhkana. Nato-liittolaiset myös tarvitsevat yhteistyöalustan, jolla

[2] “Washington Summit Declaration”,issued by the NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C. 10 July 2024. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227678.htm.

indopasifisen ja euroatlanttisen alueen turvallisuuspoliittisista keskinäisriippuvuuksista voidaan keskustella.