FIIA
ULKOPOLIITTINEN INSTITUUTTI
UTRIKESPOLITISKA INSTITUTET

Valtioneuvoston puolustusselonteko (VNS 9/2024 vp)

Asiantuntijalausunto eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

Matti Pesu, vanhempi tutkija, Ulkopoliittinen instituutti

11.2.2025

Valtioneuvoston puolustusselonteko tarjoaa kattavan katsauksen Suomen puolustuksen toimintaympäristöön, puolustuspolitiikkaan ja kehitystarpeisiin. Se määrittää Suomen tavoitteet Natossa ja kansallisen sekä koko liittokunnan puolustuksen kunnianhimon tason, mukaan lukien kyvyn vastata pitkäkestoiseen sotilaalliseen painostukseen sekä sodankäyntiin. Selonteossa korostetaan myös Suomen keskeisiä puolustusyhteistyöjärjestelyjä ja niiden strategista merkitystä. Vaikka asiakirja on onnistunut ohjausväline, siinä on joitain sisällöllisiä puutteita. Se ei suoraan käsittele Suomea etulinjan maana eikä se noteeraa Naton muiden operatiivisten suuntien vaikutusta Pohjois-Euroopan turvallisuuteen. Venäjän uhka on selvästi tunnistettu, mutta sen kehittymistä käsitellään verrattain yleisellä tasolla. Jatkossa Suomen tulee varmistaa, että Nato ja sen kumppanit huomioivat Venäjän uhan myös Ukrainan sodan jälkeen. Naton tulisi rakentaa strategisia voimakeskittymiä koko itäiselle etulinjalle – Suomi mukaan lukien – luodakseen Venäjälle puolustuksellisia dilemmoja ja vahvistaakseen pelotetta koko alueella.

****

Yleisarvio selonteosta

Valtioneuvosto puolustusselonteko on laaja katsaus Suomen puolustuksen toimintaympäristöön, sen puolustuspolitiikan linjavetoihin ja maan puolustuskyvyn kehittämistarpeisiin. Selonteossa myös avataan juurta jaksaen Suomen roolia Natossa, sanotetaan liittokunnan toimintaa ja linjataan puolustusliiton jäsenyyden vaikutuksia sekä vaatimuksia Suomelle. Asiakirjassa asetetaan myös selvä ambitio Suomen kansalliselle puolustukselle: ”Suomi huolehtii kyvystään vastata pitkään jatkuvaan sotilaalliseen painostukseen sekä pitkäkestoiseen ja laajamittaiseen sodankäyntiin kansallisin voimavaroin ja osana Natoa” (s. 28). Samaten selonteossa esitetään Suomen näkemys kunnianhimon tasosta, johon Naton tulisi toiminnassaan pyrkiä: ”Liittokunnan on kyettävä laajamittaiseen korkean intensiteetin sodankäyntiin kaikissa operatiivisissa toimintaympäristöissä sotilaallisesti vahvaa ydinasevaltiota vastaan” (s. 19).

Yllä mainittujen seikkojen ohella selonteko identifioi selvät kehittämistarpeet Suomen puolustuskyvylle ja avaa aiempia selontekoja laajemmin Suomen puolustusjärjestelmän muita kriittisiä osia kuten kokonaismaanpuolustusta ja puolustukseen liittyviä logistisia järjestelyjä. Samaten asiakirja identifioi selkeällä tavalla Suomen keskeisimmät puolustusyhteistyömuodot, niiden painopisteet sekä sotilaallisen merkityksen Suomen ja koko liittokunnan pohjoisen suunnan puolustamiselle. Kaiken kaikkiaan selonteko on onnistunut ohjausasiakirja, joka esittää selvät suuntaviivat Suomen puolustuspolitiikalle ja maan puolustuskyvyn kehittämiselle keskipitkällä aikavälillä. Viestinnällisesti asiakirja on sekä sisällöllinen että visuaalinen petraus ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon. Puolustusselonteosta on selvästi tunnistettavissa muun muassa Suomen puolustukseen liittyvät strategiset intressit ja sen turvallisuusympäristön perusdynamiikat – seikat, jotka Suomen liittolaisten on hyvä ymmärtää ja jotka muodostavat pohjan Suomen toiminnalle.

Selonteosta löytyy toki myös parannettavaa. Siinä ei ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon tavoin mainita päivänselvää strategista realiteettia Suomesta etulinjan maana. Sen sijaan selonteko puhuu Suomesta Naton ulkorajavaltiona (s.28), joka englanninkielisessä versiossa kääntyy kömpelöhköön muotoon ”Finland is on NATO’s external border”. Vaikka toimintaympäristökuvaus sanoittaa oivasti Pohjois-Euroopan merkitystä Euroopan strategisella kartalla, liikkuu analyysi muuten verrattain yleisellä tasolla jättäen Naton muut operatiiviset suunnat sekä niiden yhteydet Pohjois-Eurooppaan verrattain vähälle käsittelylle. Myös Venäjän muodostavasta uhkaa selonteko käsittelee hyvin yleisellä tasolla, mikä on osin ymmärrettävää. Jälkimmäinen on erittäin olennainen tekijä Suomen puolustuksen kehittämisen kannalta. Edellinen taas liittyy Suomen strategisen aseman ymmärtämiseen, jossa olisi seuraavaksi siirryttävä Pohjois-Euroopan turvallisuustilanteen entistä laajempien yhteyksien hahmottamiseen.

Näihin kriittisiin huomioiden perustuen asiantuntijalausunto syventyy seuraavaksi Venäjän uhkapotentiaaliin ja sen kehittymiseen. Sen jälkeen siinä pureudutaan, miten Naton tulisi varautua Venäjän toiminnan epävarmuuteen ja minkälaiseen asemaan Suomi sekä sen lähiympäristö tässä kokonaisuudessa asettuvat.

Venäjän uhkapotentiaali tulevina vuosina

Selonteon mukaan ”Suomen puolustus mitoitetaan vastaamaan perustavanlaatuisesti heikentyneen turvallisuustilanteen, Suomen muuttuneen strategisen aseman ja sotilaallisten uhkien asettamiin vaatimuksiin” (s. 45). Sen näkemys Suomen sotilaallisesta uhkasta on selvä: ”Venäjä muodostaa jatkuvan ja pitkäkestoisen turvallisuusuhkan Euroopalle ja Suomelle.” (s.59). Jälkimmäinen linjaus onkin realiteetti, jonka varaan Suomen on syytä puolustuksensa mitoittaa – olisi historiatonta väittää, etteikö lännen ja Venäjän suhteissa voisi tulla parempia aikoja, mutta tällä hetkellä olisi vaarallista perustaa poliittiset valinnat optimististen tulevaisuudenkuvien varaan.

Selonteon Venäjään keskittyvät osiot ovat ytimekkäitä, selväsanaisia ja perusteltuja. Niiden mukaan Venäjä pyrkii luomaan arktiselta alueelta Välimerelle muodostuva strategisen

puskurivyöhykkeen. Samaten ne noteeraavat maan valmiuden ottaa riskejä ja käyttää laajamittaista sotilaallista voimaa ”yhteiskunnan elintärkeisiin kohteisiin sekä siviiliväestöön poliittisten päämäärien saavuttamiseksi” (s. 17–18). Selonteko myös käsittelee osuvasti Venäjän strategisen intressit Pohjois-Euroopan alueella (s.20). Kaiken kaikkiaan Suomen ja Venäjän välillä vallitsee perustavanlaatuinen turvallisuusintressien ristiriita, jonka poistumista ei ole nähtävissä.

Selonteon arviot Venäjän uhkapotentiaalin kehittymisestä kuitenkin liikkuvat, osittain ymmärrettävistä syistä, yleisellä tasolla. Asiakirjan mukaan ”nopeaa kehitystä parempaan ei ole odotettavissa, vaikka aktiiviset sotatoimet Ukrainassa päättyisivät”. Se myös arvioi, että ”Venäjä vahvistaa sotilaallista läsnäoloaan ja toimintaansa luoteisella suunnallaan kaikissa operatiivisissa toimintaympäristöissä niin nopeasti kuin se on mahdollista Ukrainan hyökkäyssodan kehityksen ja käytettävissä olevien resurssien puolesta”. (s. 28) Arviot jättävätkin kosolti tulkinnanvaraa.

Mikäli aktiiviset sotatoimet Ukrainassa jatkuvat, Venäjällä tuskin on resursseja huomioida tai priorisoida luonteista suuntaansa nykyistä enemmän. Sillä on toisin sanoen rajattu kyky painostaa Suomea ja muita alueen liittolaisia sekä kapea mahdollisuus vaikuttaa muotoutuvaan pohjoiseurooppalaiseen turvallisuusasetelmaan. Karu Ukrainan sotaan liittyvä seikka on ollut, että Venäjän sotatoimet ja keskittyminen Ukrainaan ovat luoneet Suomelle liikkumatilaa ja rajoittanut Venäjän toimintaa sen välittömässä turvallisuusympäristössä.

Mikäli sota päättyy tai sen intensiteetti heikkenee merkittävästi, keskeinen kysymys on, pystyykö Venäjä vapauttamaan resurssejaan muihin suuntiin ja samalla vahvistamaan niiden huomioimista omassa toiminnassaan. Jos Venäjä tähän kykenee, yleiseurooppalaisen turvallisuustilanteen parantuminen voi paradoksaalisesti vaikeuttaa Suomen turvallisuustilannetta ja asemaa. Näin voi tapahtua siinä tapauksessa, mikäli Moskova haluaa keskittyä maan luoteisosan turvallisuuteen – alueen, jolla sen strateginen asema on merkittävästi heikentynyt. Ajatus ei ole tuulesta temmattu. Sotilastiedustelun tammikuussa 2025 julkaistu julkinen katsaus nimittäin toteaa, että sodan päättymisen jälkeen Venäjä ”todennäköisesti priorisoi luoteista suuntaansa”. Samainen katsaus myös arvioi, että osana puolustuksensa uudelleen rakennusta Venäjän joukot Suomen lähialueilla saattavat kasvaa 30 000:sta noin 80 000 sotilaaseen.

Suomen kannalta on siis olennaista varmistaa, että mikäli Ukrainan sota loppuu tai rauhoittuu, Naton ja Suomen lähempien kumppanien fokus Venäjän muodostamaan uhkaan ei katoa. On myös täysin mahdollista, että Venäjä ajautuu lähitulevaisuudessa taloudellisen ja poliittisen epävakauden aikaan, mikä vaikeuttaisi Venäjän ambitioita liittyen sen strategisen aseman ja sotilaallisen voiman vahvistamiseen. Kävi miten kävi, Natolla on kaikki avaimet vastata tehokkaalla tavalla Venäjän haasteeseen myös tulevaisuudessa.

Etulinjan vahvistaminen Naton strategisena tavoitteena

Suomalaisessa Nato-jäsenyyden jälkeisessä turvallisuusajattelussa on otettu merkittäviä askelia. Tämä näkyy selonteossa muun muassa Suomen merkityksen asemoimisena osana Pohjois-Euroopan turvallisuuskokonaisuutta (s.20). Seuraava askel olisi asettaa Suomi ja Pohjois-Eurooppa osaksi Naton laajempaa pelotekokonaisuutta, mihin kuuluu myös eteläiseen Itämereen rajoittuva manner-Eurooppa ja Mustanmeren alue – toisin sanoen koko laaja Jäämereltä aina Mustallemerelle ulottuva etulinjan maiden vyöhyke, joka muodostaa Naton pelotteen ja puolustuksen toimeenpanon kannalta keskeisimmän alueen ja johon Suomi – etulinjan termin välttelystä huolimatta – lukeutuu.

Pitkä etulinja voidaan yhtäältä nähdä Naton heikkoutena. Onko liittokunnalla riittävästi resursseja allokoida joukkoja pitkälle vyöhykkeelle, jonka valtiot myös kilpailevat liittolaistensa huomiosta ja kyvystä? Riskinä on ohut ja riittämätön puolustuksellinen läsnäolo strategisesti kriittisellä alueella, jota myös Venäjä tarkastelee sille strategista syvyyttä luovana puskurivyöhykkeenä.

Toisaalta riittävällä resurssoinnilla pitkästä etulinjasta voidaan rakentaa Naton vahvuus – ajattelu, johon selonteon erinomaisessa Nato-osiossa mainitut liittokunnan komentorakenneuudistukset ja alueelliset puolustussuunnitelmatkin viittaavat. Natolla olisi toisin sanoen mahdollisuus rakentaa itäiselle sivustalleen kolme sotilaallista voimakeskittymää: yksi pohjoiseen Suomen, Ruotsin ja Norjan yhteistyön perustalle, toinen manner-Eurooppaan Puolan ympärille ja kolmas Mustallemerelle eritoten Romanian ja muiden alueen liittolaisten varaan. Voimakeskittymät mukailisivat Naton alueellisia suunnitelmia. Etulinjan maat kantaisivat merkittävän vastuun sotilaallisen voiman ylläpitämisestä, mutta toisaalta saisivat tukea suojatumassa asemassa olevilta liittolaisiltaan, joiden intressi on ylläpitää niiden turvallisuutta vahvistavaa suojavyöhykettä.

Voimakeskittymien rakentaminen liittyisi olennaisesti Venäjän uhkan hallintaan. Riittävän sotilaallisen kapasiteetin rakentaminen koko pitkälle etulinjalle loisi Venäjälle useampia puolustuksellisia dilemmoja ja pakottaisi sen huomioimaan tämän omassa sotilaallisessa suunnittelussaan. Venäjä ei täten välttämättä kykenisi priorisoimaan yhtä strategista suuntaa vaan joutuisi levittämään rajattuja resurssejaan laajasti luoteiselle, keskiselle ja lounaiselle suunnalle. Tämä voisi olennaisesti helpottaa etulinjan maihin kohdistuvaa sotilaallista painetta ja vaikeuttaisi Venäjän kykyä sotilaalliseen painostukseen yhdellä strategisella suunnalla.

Vaikkei tämä puolustusselonteko vielä sitä tee, suomalaisessa turvallisuuspoliittisessa analyysissä olisikin aiempaa vahvemmin syytä huomioida Naton muiden etulinjan maiden puolustuksen epäsuora vaikutus Suomen turvallisuuteen. Esimerkiksi Puolan – joka saa selonteossa yksittäisiä mainintoja – sotilaallisen voiman kasvun merkitys Suomelle ei välttämättä niinkään perustu siihen, että se loisi maiden välille suoria sotilaallisen yhteistyön mahdollisuuksia. Merkitys piilee ennen kaikkea siinä, että Naton huomattava sotilaallisen voiman kasvu keskisellä suunnalla pakottaa Venäjän huomioimaan aluetta, mikä saattaa taas vähentää sen resursseja toimia Suomen lähialueilla.