Juhana Aunesluoma, professori
Helsingin yliopisto
12.3.2025

VNS 9/2024 vp Valtioneuvoston puolustusselonteko

Kiitän eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa mahdollisuudesta kommentoida valtioneuvoston puolustuselontekoa. Tärkeimmät havaintoni ovat:

- Selonteon 2. luku on kokonaisuutena monipuolinen ja ansiokas yhteenveto Suomen puolustuksen toimintaympäristöstä. Se kuitenkin sivuuttaa Yhdysvalloissa vuoden 2024 presidentinvaalien jälkeen tapahtuneet muutokset, joista merkittävimpiä ovat presidentti Donald J. Trumpin johdolla tehdyt avaukset Ukrainan sodan päättämiseksi, USA:n ja Venäjän suhteiden normalisoinniksi, liittolais- ja naapurimaihin ja niiden alueisiin kohdistuvat vaatimukset sekä useisiin Yhdysvaltojen kauppakumppaneihin kohdistuvat kauppapoliittiset painostustoimet. Yhdysvaltojen ulkopolitiikkaan ja puolustukseen liittyvä päätöksentekojärjestelmä on muuttunut ja keskittynyt entistäkin vahvemmin presidentin ja tämän avustajien käsiin.

  Yhdysvaltojen tekemiin aloitteisiin ja tulevaan kehitykseen sisältyvä arvaamattomuus on merkittävä Suomen puolustusympäristöä ja kokonaisturvallisuutta heikentävä epävarmuustekijä ja se tulisi huomioida omana alalukunaan puolustusselonteon 2. pääluvussa.

- Selonteon Euroopan unionin puolustusulottuvuutta käsittelevät osiot 2.4 ja 4.6 eivät huomioi alkuvuodesta 2025 unionin jäsenmaissa, eurooppalaisissa kumppanimaissa ja EU-tasolla tehtyjä linjauksia eurooppalaisten Nato-maiden puolustusvalmiuden ja sen edellyttämän rahoituksen, teollisen ja teknologisen pohjan vankistamiseksi.

  Euroopan itsenäisen puolustusulottuvuuden vahvistamiseen liittyy kuitenkin periaatteellisia kysymyksiä, joita ei Suomessa ole ratkaistu. Olennaista on linjata, halutaanko puolustuksen eurooppalaisesta pilarista ajan myötä ensisijainen Suomen puolustusta vahvistava ratkaisu, jota transatlanttinen suhde tukee, vai pyritäänkö tasapainoisempaan tai nykyisenkaltaiseen järjestelyyn, jossa Naton ja EU:n yhteistyö täydentää eikä haasta transatlanttisen suhteen ensisijaisuutta perimmäisenä turvallisuuden takaajana.

- Puolustuksen toimintaedellytyksiä tarkastelevassa selonteon osiossa 4.8. tarkastellaan Suomen sotilaallista huoltovarmuutta ja kumppanuuksia (alaluku 4.8.6). Yhdysvaltoihin liittyvän epävarmuuden voimistuessa on syytä arvioida Suomessa nyt käytössä olevien sekä tulevaisuudessa käyttöön otettavien asejärjestelmien

riippuvuuksia ja haavoittuvuuksia. Puolustushallinnon tulisi laatia kattava selvitys asejärjestelmien toimittajiin liittyvistä geopoliittisista vastapuoliriskeistä ja päivitettävä yksittäisten järjestelmien hankinta- tai käyttöönottovaiheessa tehdyt arviot järjestelmien käytettävyysriskeistä kriisitilanteessa.

- Selonteko pyrkii luotaamaan Suomen puolustuksen tarpeita keskipitkällä aikavälillä ulottuen 2030-luvulle. Tulevaisuuteen ulottuvat hahmotelmat perustuvat kuitenkin staattisiin oletuksiin havaintojen teon hetkellä vallitsevista geopoliittista olosuhteista. Ottaen huomioon tulevaan kehitykseen liittyvän epävarmuuden, selonteko voisi huomioida systemaattisemmin tulevaan kehitykseen eniten vaikuttavia geopoliittisia, sotilaspoliittisia, teknologisia ja taloudellisia (ml. kriittiset resurssit) tekijöitä ja olennaisiksi katsottujen muutoksien todennäköisiä vaihteluvälejä.

Yhdysvaltoihin liittyvä epävarmuus

Suomen tärkein liittolaismaa Yhdysvallat on Donald J. Trumpin toisen presidenttikauden alettua siirtynyt uuteen aikakauteen. Erot Trumpin ensimmäisen ja toisen presidenttikauden välillä ovat suurimmillaan nimenomaan Yhdysvaltojen ulkopolitiikan ja globaalistrategian osalta.

Trumpin ensimmäinen presidenttikausi oli ulkopoliittisesti hapuileva eikä vielä olennaisesti muuttanut USA:n perinteisen globaalin roolin ja asemoitumisen perusteita. Presidentin tempoilevasta tyylistä huolimatta Yhdysvaltojen globaalia läsnäoloa ja strategiaa leimasi vuosina 2016–2020 jatkuvuus aikaisempiin presidentinhallintoihin nähden. Keskeisistä ulkopolitiikan kysymyksistä, kuten asevoimien käytöstä, sotilaallisesta läsnäolosta, Kiinan-politiikasta ja perinteisistä liittolaissuhteista vallitsi syvä, puoluerajat ylittävät yhteisymmärrys, jota Trump ei toden teolla edes pyrkinyt muuttamaan.

Tilanne on muuttunut alkuvuodesta 2025. Trumpin hallinto toimii yhtenäisesti, koordinoidusti ja päämäärätietoisesti edistäen Trumpin kulloinkin tärkeinä pitämiä aloitteita ja asioita. Politiikan painopiste on Yhdysvaltojen sisäisissä asioissa, jota ulkopolitiikka ja Yhdysvaltojen suhteiden hoito muiden maiden kanssa palvelee.

Ulkosuhteisiin liittyen valta on keskitetty valkoiseen taloon presidentille ja hänen lähimmille avustajilleen, joille on annettu keskeinen rooli myös politiikan toimeenpanossa. Ulkopolitiikan tyyli on verbaalisesti ärhäkkä ja vastakkainasetteluja sekä kiistatilanteita kaihtamaton. Diplomatian keinovalikoimassa korostuu spektaakkelinhakuinen julkinen diplomatia, jota täydentää henkilötason näkyvä ja näkymätön, kulissien takainen diplomatia.

Trumpin ulkopoliittisessa doktriinissa Yhdysvaltojen edut määritellään kapeasti, priorisoiden USA:n sisäisiä, taloudellisia ja kokonaisturvallisuuteen välittömästi vaikuttavia tekijöitä, kuten rajaturvallisuutta, maahanmuuttoa, huumeiden maahantuontia, kauppatasetta ja kykyä vaikuttaa naapurimaiden sisäiseen päätöksentekoon. Kansanvälisiä kriisejä pyritään ratkomaan suoraviivaisilla, konfliktien juurisyyt ohittavilla ratkaisuilla (ns. "diileillä").

Trumpin doktriinissa korostuu läntisen pallonpuoliskon (ns. Amerikat) ensisijaisuus Yhdysvaltojen erityisenä vallankäytön alueena, joka voidaan nähdä eräänlaisena 1800-luvun Monroen-opin sovelluksena, tosin sillä erotuksella, ettei Yhdysvallat rajaa muuta maailmaa oman vallankäyttönsä ulkopuolelle. Sotilaallinen voimankäyttö tai sillä uhkaaminen on keskeinen vallankäytön muoto, mutta doktriinin mukaisesti Yhdysvallat pyrkii välttämään pitkäaikaista sitoutumista sotilaalliseen kriisienhallintaan.

Geopoliittisena ja geoekonomisena painopisteenä on edellisten hallintojen tapaan Intian-Tyynen valtameren alue, jossa tärkeimpänä haastajana nähdään taloudellisesti, teknologisesti ja sotilaallisesti vahvistuva Kiina. Tältä osin Trumpin doktriini edustaa jatkuvuutta amerikkalaisessa nykyajattelussa.

Suurimmat erot ovat suhtautumisessa Venäjään, Eurooppaan ja Yhdysvaltojen perinteisiin liittolaissuhteisiin.

Liittolaisiin suhtaudutaan tilannekohtaisesti ja tarvelähtöisesti. Yhdysvallat kunnioittaa tekemiään sitoumuksia sen mukaan, miten ne palvelevat sen kulloisiakin tai näköpiirissä olevia etuja. Toisin kuin kaikki muut Yhdysvaltojen vuoden 1945 jälkeiset presidentinhallinnot, Trumpin hallinto ei rakenna ja ylläpidä liittolaissuhteitaan ja niistä muodostuvaa globaalia verkostoa itsenäisenä vallankäytön resurssina. Liittolaisia arvioidaan sen mukaan, miten suhteen hyödyt ja haitat kulloinkin jakautuvat. Tätä kustannus-hyöty-arviota tehdään tilannekohtaisesti. Mitään institutionaalista tai sopimuspohjaista jatkuvuutta ei liittosuhteissa välttämättä ole. Liittosuhde voi jatkua tai menettää tyystin merkityksensä presidentin ja tämän lähipiirin mielenliikkeiden mukaan.

Liittosuhteissa olevia riippuvuuksia käytetään myös häikäilemättä hyväksi. Tämä on näkynyt mm. suhteessa Ukrainaan, jonka riippuvuutta amerikkalaisista asejärjestelmistä ja -avusta sekä tiedustelutiedosta käytetään kursailematta hyväksi painostettaessa maata sille epäedulliseen rauhaan. Japanin riippuvuutta Yhdysvaltojen sotilaallisesta tuesta hyödynnetään kohdistettaessa taloudellisia vaatimuksia sitä kohtaan. Mainitsemisen arvoista on sekin, että Japanin sotilaallinen heikkous on ollut keskeisiltä osin Yhdysvaltojen oman toiminnan tulosta. Sotilaalliseen läsnäoloon liittyvän painostuksen lisäksi Yhdysvallat käyttää myös Japanin ja Yhdysvaltojen syvää taloudellista keskinäisriippuvuutta painostuksen keinona.

Yhdysvaltojen ja Euroopan välinen transatlanttinen liitto on Trumpin doktriinin mukaisesti puhtaasti transaktionaalinen kahdenvälisten suhteiden muodostama kokonaisuus. Toisin kuin ennen, Atlantin liitto ei Trumpin ajattelussa perustu yhteiseen läntiseen arvopohjaan. Pohjois-Atlantin puolustusliiton monenkeskisyys ja monenkeskiset turvatakuut ovat jo pelkästään käsitteellisesti Trumpin doktriinin vastainen rakennelma. Trumpin doktriinissa on merkitystä vain valtioiden välisillä kahdenvälisillä yhteisymmärryksillä. Näin pyritään välttämään tilanne, jossa monenkeskinen liitto tasoittaa osapuolten välisiä voimasuhteita, sitoo liiaksi Yhdysvaltojen käsiä ja heikentää Yhdysvaltojen voimavarojen epäsymmetriaan perustuvia mahdollisuuksia kiristää – tai tarpeen vaatiessa palkita – yksittäisiä ja sitä heikompia kumppanimaita.

Pohjois-Atlantin puolustusliitto Natoon liittyvää poliittista yhtenäisyyttä ja Yhdysvaltojen sitoutumista ei voi enää ottaa annettuna Donald J. Trumpin toisella presidenttikaudella. Naton byrokraattisen ja konkreettisen sotilaallisen toiminnan jatkuvuuden ei saa antaa hämärtää kokonaiskuvan olennaista muutosta. Pohjois-Atlantin puolustusliiton korkeimman tason poliittinen dynamiikka on muuttunut. Muutos ei ole peruuttamaton, mutta mitään merkkejä ei ole vielä siitä, että Trumpin doktriini olisi muuttumassa tai lientymässä tältä osin. Tärkeä tarkastuspiste koittaa tulevana kesänä Naton huippukokouksessa Haagissa.

Eurooppalaisten liittolaisten keskuudessa levinnyt epäusko ja epävarmuus Yhdysvaltojen tuesta vaikuttaa osaltaan liittokunnan sisäistä koheesiota rapauttaen. Naton 5. artiklan kaltaisten väljästi kirjoitettujen turvatakuiden pitävyys ja ulkoinen uskottavuus ovat liittokunnan jäsenten keskinäisen luottamuksen varassa. Trumpin toimet ovat heikentäneet liittokunnan jäsenten keskinäistä luottamusta ja myös luottamusta turvatakuiden pitävyyteen.

Yhdysvaltojen sitoutuminen Naton 5. artiklan mukaisiin turvatakuisiin on harvalukuisen avustajien ympäröimän presidentin kulloistenkin mieltymysten ja tilannekohtaisten arvioiden varassa. Näihin päätöksiin liittyvä epävarmuus on niin suurta, ettei siitä pysty edes tekemään riskiarvioita. Jos määrittelemme riskin käsitteen niin, että kyse on asiantilasta, jonka todennäköisyys voidaan määritellä laskennallisesti tai laadullisesti, emme pysty tekemään Trumpin hallinnon tulevista toimista riskiarvioita millään validilla menetelmällä.

Jäljelle jää vain epävarmuus, jonka laajuutta, syvyyttä tai vaikuttavuutta on mahdotonta arvioida. Suomen puolustusratkaisun turvatakuu-ulottuvuus perustuu siis määrittelemättömään epävarmuuteen. Ankkuri on pohjassa, mutta emme tiedä minkälaisessa merenkäynnissä se pitää.

EU:n puolustusulottuvuuden kehitys

Euroopan unionin puolustusulottuvuuden osalta selonteko on oikeansuuntainen, mutta tapahtumat ovat jo ennättäneet sen edelle. Selonteon Euroopan unionin puolustusulottuvuutta käsittelevät osiot 2.4. ja 4.6. eivät huomioi alkuvuodesta 2025 unionin jäsenmaissa, eurooppalaisissa kumppanimaissa ja EU-tasolla tehtyjä linjauksia eurooppalaisten Nato-maiden puolustusvalmiuden ja sen edellyttämän rahoituksen, teollisen ja teknologisen pohjan vankistamiseksi.

Julkisen talouden alijäämäsääntöjen väljentäminen sekä puolustusvalmiuden kohentamiseen tarvittavien investointien mahdolliset uudet unionitason rahoitusinstrumentit ovat merkittäviä askelia puolustusunionin suuntaan. Kehitys on Suomen kannalta toivottavaa ja selonteossa kehitys nähdään asianmukaisesti myönteisessä valossa.

Euroopan itsenäisen puolustusulottuvuuden vahvistamiseen liittyy kuitenkin periaatteellisia kysymyksiä, joita ei Suomessa ole ratkaistu eikä niistä ole käyty riittävää keskustelua. Olennaista on linjata, halutaanko puolustuksen eurooppalaisesta pilarista ajan myötä – esimerkiksi 2030-luvulle tultaessa – ensisijainen Suomen puolustusta vahvistava ratkaisu, jota transatlanttinen suhde tukee, vai pyritäänkö tasapainoisempaan tai nykyisenkaltaiseen järjestelyyn, jossa Naton ja EU:n yhteistyö täydentää transatlanttisen suhteen ensisijaisuutta perimmäisenä turvallisuustakuuna.

On huomattava, että itsenäinen eurooppalainen puolustus haastaa Yhdysvaltojen strategista johtoasemaa Euroopassa ja sen lähialueilla. Yhdysvallat on perinteisesti vastustanut tämän suuntaista kehitystä. Miten

Suomi asemoituu tilanteessa, jossa sen eurooppalaiset kumppanit priorisoivat eurooppalaista ratkaisua samaan aikaan kun mahdollinen uusi, transatlanttisiin suhteisiin ja Eurooppaan muutenkin myönteisemmin ja rakentavammin suhtautuva Yhdysvallat sitä vastustaa? Selonteossa ei avata minkälaisten valintatilanteiden eteen Suomi voi tulevaisuudessa joutua, myös tilanteessa, jossa suhteet Yhdysvaltoihin korjaantuvat.

Asejärjestelmien riippuvuudet ja haavoittuvuudet

Puolustuksen toimintaedellytyksiä tarkastelevassa selonteon osiossa 4.8. tarkastellaan Suomen sotilaallista huoltovarmuutta ja kumppanuuksia (alaluku 4.8.6.). Muista maista joko kokonaan tai osittain hankittuihin asejärjestelmiin liittyy väistämättä riippuvuuksia järjestelmien toimittajiin, jotka voivat pahimmassa tapauksessa kääntyä järjestelmän käyttöä rajoittaviksi haavoittuvuuksiksi.

Riippuvuudet liittyvät paitsi asejärjestelmien käyttöön niiden jatkokehittämiseen, ohjelmistopäivityksiin, huoltoon, materiaalivirtoihin sekä järjestelmien käyttöön kulutussodan kaltaisessa tilanteessa.

Selonteko ei huomioi näitä riippuvuuksia riittävästi, eikä siinä ole arvioita riippuvuuksien muodostamista riskeistä. Yhdysvaltoihin liittyvän epävarmuuden voimistuessa on syytä arvioida Suomessa nyt käytössä olevien sekä tulevaisuudessa käyttöön otettavien asejärjestelmien riippuvuuksia ja haavoittuvuuksia.

Selonteon tulisi ohjata puolustushallintoa laatimaan kattava selvitys asejärjestelmien toimittajiin liittyvistä geopoliittisista vastapuoliriskeistä ja päivitettävä yksittäisten järjestelmien hankinta- tai käyttöönottovaiheessa tehdyt arviot järjestelmien käytettävyysriskeistä kriisitilanteessa.

Tulevaan kehitykseen vaikuttavat rakenteelliset voimat

Selonteko pyrkii luotaamaan Suomen puolustuksen tarpeita keskipitkällä aikavälillä ulottuen 2030-luvulle. Tällaiselle aikavälille kohdistuvat oletukset ja odotukset ovat väistämättä epävarmoja nykyisessä tilanteessa.

Selonteon tulevaisuuteen ulottuvat hahmotelmat perustuvat staattisiin oletuksiin havaintojen teon hetkellä vallitsevista geopoliittista olosuhteista. Ottaen huomioon tulevaan kehitykseen liittyvän epävarmuuden, selonteko voisi huomioida systemaattisemmin kehitykseen eniten vaikuttavia

geopoliittisia, sotilaspoliittisia, teknologisia ja taloudellisia (ml. kriittiset resurssit) tekijöitä ja olennaisiksi katsottujen muutoksien todennäköisiä vaihteluvälejä.

Kyse ei ole skenaarioharjoituksista vaan pikemminkin selonteon taustalla olevien oletusten ja geopolitiikkaan, konfliktien kulkuun ja nykyaikaisen sodan kuvaan liittyvien teoreettisten lähtökohtien avaamisesta. Tällainen menetelmällinen läpinäkyvyys helpottaa myös selonteon päivittämistä muuttuvissa tilanteissa.

Loppusanat

Lopuksi mainittakoon, että Venäjästä ja sen muodostamasta uhasta puhutaan selonteosta selvästi, hankalia asioita kiertelemättä tai kaunistelematta. Samoin luonnehditaan Kiinaa, jonka toimista ja aiheuttamista haasteista kerrotaan selväsanaisesti ilman kiertoilmaisuja.

Samaa analyyttistä ja kielellistä suoruutta ei kuitenkaan sovelleta Yhdysvaltoihin, joka kuitenkin mainittujen suurvaltojen ohella muodostaa tällä hetkellä suurimman Suomen puolustusympäristöön liittyvän epävarmuustekijän.

Suomen ja suomalaisten turvallisuuden ja kansallisen itsemääräämisoikeuden takaaminen edellyttää realistista, tosiasiat tunnustavaa, tarvittaessa inhorealistista toimintaympäristön ja Suomeen vaikuttavien voimien ja muutostekijöiden kuvausta. Suomen historiassa eivät aikaisemmat poliittiset johtajat ole kaihtaneet näiden tosiasioiden kertomista kansalleen.

Vuonna 2025 hyväksyttävä puolustusselonteko ei voi sivuuttaa Yhdysvaltoihin liittyvää epävarmuutta - ei vaikka asian käsittely ja sanoittaminen on varmasti monille päätöksentekijöille vaikeaa ja suomalaisten enemmistölle henkisesti vaikea hyväksyä.

Suomalaiset ovat tottuneet katsomaan Yhdysvaltoihin monella tapaa toiveita herättävänä maana ja yhteiskuntana sekä Suomen turvallisuutta uhkaavien valtioiden ja tahojen vastavoimana. Voimme toivoa, että asiat tulevina vuosina muuttuvat paremmiksi. Suomen puolustusratkaisun perustaa ei kuitenkaan voi näiden toiveiden varaan rakentaa.

Kunnioittaen,



Juhana Aunesluoma

Poliittisen historian professori

Helsingin yliopisto