

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

Asiantuntijalausunto eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

Matti Pesu, YTT, vanhempi tutkija

Ulkopoliittinen instituutti

Tässä asiantuntijalausunnossa arvioidaan valtioneuvoston kesäkuussa julkaisemaa ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa eritoten strategisen viestinnän näkökulmasta. Toisin sanoen lausunnossa tarkastellaan, miten selonteossa viestitään Suomen strategisista intresseistä, sen näkemyksistä Pohjois-Euroopan ja laajemmasta globaalista turvallisuusympäristöstä ja maan muuttuneesta kansainvälisestä asemasta. Asiakirjan sisällön ja linjausten analysoiminen on siis toissijaista suhteessa selonteon viestinnällisen aspektin tarkasteluun.

Tuore selonteko ei selväsanaisuudestaan huolimatta viestinnällisenä tuotteena tai kunnianhimon tasoltaan vastaa tämänhetkistä Suomen turvallisuuspoliittisen linjan ja turvallisuusympäristön tilan sanelemaa strategisen viestinnän vaadetta. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon tulisi olla Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen kommunikaation lippulaivatuote, ja sen valmisteluun olisi syytä panostaa nykyistä enemmän. Tämä koskee erityisesti selonteon rakennetta, toimintaympäristön analyysiä, strategisten intressien ja prioriteettien tunnistamista sekä asiakirjan visuaalisia tehokeinoja ja sen yleisilmettä.

Selonteot strategisen viestinnän välineenä

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko ja puolustusselonteko eriytettiin linja-asiakirjoina pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella. Eriyttämisen jälkeen ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon merkitys strategisen viestinnän työkaluna on kasvanut. Siinä missä puolustusselonteko on pitkän aikavälin päätöksistä linjaava ja niihin sitouttava asiakirja, ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko on viestinnällinen asiakirja, jonka tulisi yhtäältä tarjota koherentti näkemys ja narratiivi Suomesta ulko- ja turvallisuuspoliittisena toimijana ja toisaalta

esittää sen tärkeimmät ulko- ja turvallisuuspoliittiset tavoitteet. Samalla selonteon olisi syytä tarjota suomalainen – ja Suomen tavoitteita palveleva – näkemys sen välittömästä turvallisuusympäristöstä ja laajemmasta kansainvälisestä toimintakentästä. Asiakirja on yksi valtiohallinnon instrumenteista Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten intressien saavuttamiseksi.

Selonteolla on viestinnän ohella myös muita funktiota. Se on hallinnollinen asiakirja, johon on kirjattu Suomen näkemykset keskeisiin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin kysymyksiin. Selonteko itsessään ja sen ympärille rakennettu laatimisprosessi ovat myös tapoja sitouttaa eduskunta mukaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan valmisteluun ja täten taata hallituskaudet ylittävä ulko- ja turvallisuuspolitiikan jatkuvuus. Strategisen kommunikaation tulisi kuitenkin olla tärkein tavoite suhteessa muihin päämääriin. Selonteon rooli ulko- ja turvallisuuspolitiikan arkisen operatiivisen toiminnan tukemisessa on rajallinen, ja ulko- ja turvallisuuspoliittinen jatkuvuudenhallinta voidaan taata myös viestintäorientoituneemmalla selonteolla.

Tarve Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevalle viestinnälle on kasvanut huomattavasti viime vuosina. Kuten selontekokin toteaa, Nato-jäsenyys merkitsee Suomelle uutta aikakautta (s. 8). Liittoutuneena maana Suomella on aiempaa enemmän saavutettavaa – ja samalla myös vahvemmat intressit – suhteessa sen keskeisiin liittolaismaihin, joiden huomiosta ja resursseista kilpailee koko joukko muitakin valtioita. Näiden tavoitteiden saavuttaminen vaatii kirkasta viestintää Suomen tarpeista ja tavoitteista. Suomen lähialueen tilanne on jännitteinen, ja alueellisen turvallisuuden ylläpitäminen vaatii entistä enemmän liittolaisten resursseja. Turvallisuuspoliittisen linjamuutoksen jälkeen Suomella on muutenkin tarve artikuloida muuttunut asemansa sekä liittolaisilleen että muille kansainvälisen yhteisön jäsenille.

Suomen turvallisuuspoliittisille strategia-asiakirjoille vuosi 2022 oli merkittävä vedenjakaja. Eduskunnalle huhtikuussa 2022 annettu ajankohtaiselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta oli sitä edeltäneisiin asiakirjoihin nähden poikkeuksellisen selväsanainen. Venäjän muodostamasta uhkasta, lähialueen turvallisuustilanteesta ja Suomen turvallisuus- ja puolustuskumppanuuksista linjattiin aiempaa kirkkaammin. Sävyltään ja kieleltään vuoden 2024 selonteko jatkaa tätä perinnettä. Suunta on oikea, sillä Suomella ei sen maantieteellinen asema ja turvallisuusympäristön haastava tilanne huomioiden ole varaa aiemmin valtioviisautena koettuun strategiseen epämääräisyyteen.

Selväsanaisuudestaan huolimatta selonteko ei ole strategisen viestinnän tuotteena täysin onnistunut. Se ei kunnianhimoitakaan ja toteutustavaltaan vastaa Suomen turvallisuuspoliittisen linjamuutoksen ja jännitteisen turvallisuusympäristön sanelemaa strategisen viestinnän tarvetta. Selonteosta esimerkiksi puuttuu Suomen kansainvälistä asemaa selventävä johtoajatus ja rakenne. Vaikka selonteko listaa kattavan määrän kysymyksiä, jossa Suomi toimii aktiivisesti, se ei selvästi linjaa Suomen strategisista intresseistä ja prioriteeteista. Selonteko kaipaisi myös perusteellisempaa Suomen lähialueen tilannetta tarkastelevaa

toimintaympäristöanalyysia. Asiakirjassa on lisäksi kokonaan jätetty huomioimatta visuaaliset tehokeinot.

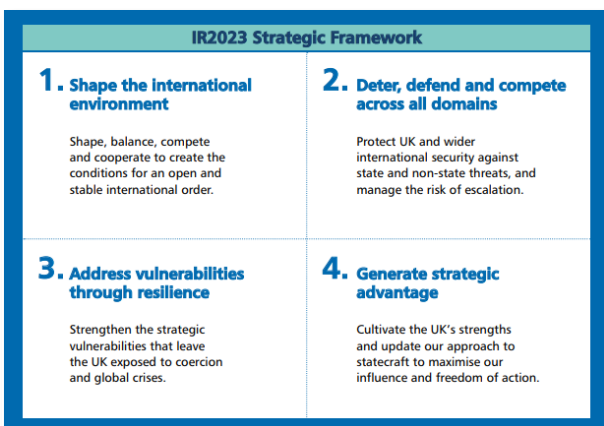
Lausunnon seuraavat osat havainnollistavat yllä mainittua kritiikkiä. Ne sisältävät myös vertailevaa analyysiä Suomen eurooppalaisten liittolaismaiden ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin strategia-asiakirjoihin. Ne lisäksi nostavat strategiatuotteista parhaita käytänteitä, joita Suomen tulevien selonteiden ja strategioiden valmistelussa olisi perustelua hyödyntää.

Selonteon kokonaisrakenne

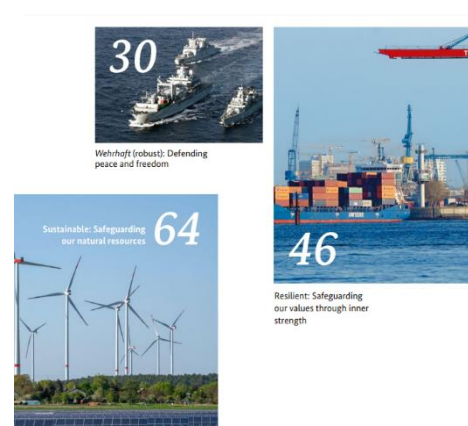
Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko noudattaa sabluunaltaan ja rakenteeltaan tavanomaista, aiemmista asiakirjoista tuttua mallia, jossa johdanto-osioita seuraa toimintaympäristökuvaus ja esitys Suomen painopisteistä ja tavoitteista. Selonteossa ei toisin sanoen ole läpileikkaavia ideoita tai johtoajatuksia, joiden varaan sen eri osiot olisi rakennettu.

Vaihtoehtoinen ja viestinnällisesti tehokkaampi vaihtoehto nykymallille olisi rakenne, jossa selonteko – toimintaympäristöanalyysi ja Suomen linjaukset – rakennetaan yhden tai useamman johtoajatuksen varaan. Esimerkkinä tällaisesta tavasta kirjoittaa strategia-asiakirja toimivat sekä Iso-Britannian vuoden 2023 *Integrated Review Refresh* -selonteko sekä Saksan samana vuonna ilmestynyt kansallisen turvallisuuden strategia.

Iso-Britannian strategiaraportin alussa esitellään maan turvallisuuspolitiikan strateginen viitekehys, joka koostuu neljästä pilarista (Kuva 1). Koko loppuasiakirja rakentuu näiden pilarien varaan. Kokonaisuudessaan vuoden 2023 asiakirja ja sitä edeltänyt vuoden 2021 arvio ovat malliesimerkkejä laadukkaista strategisen viestinnän tuotteista. Saksan kansallisen turvallisuuden selonteossa taas tunnistetaan kolme keskeistä teemaa – vankkuus, resilienssi ja kestävyys – jotka toimivat maan kansallisen turvallisuuden läpileikkaavina teemoina. Saksan raportti on asiakirjana brittiversioita kevyempi, mutta luettavuudessaan toimiva kokonaisuus.



Kuva 1 Iso-Britannian selonteon neljä pilaria



Kuva 2 Saksan kansallisen turvallisuuden strategian kolme teemaa

Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteonkin olisi voinut Britannian ja Saksan asiakirjojen tapaan rakentua tiettyjen teemojen tai johtoajatusten ympärille. Näitä olisivat voineet olla muun muassa asiakirjan ensimmäisessä osassa (s. 8) mainitut ”arvopohjainen realismi”, Suomen turvallisuuden ”kolme lukkoa” tai jokin muu vastaava kokoava ajatus tai metafora. Johtoidean luominen edesauttaisi Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan artikuloimista sekä kansainväliselle että kotimaiselle yleisölle. Siitä keskusteleminen olisi myös voinut olla tapa rakentaa puoluerajat ylittävää yhteisymmärrystä Suomen kansainvälisestä asemasta.

Suomen strategiset intressit ja prioriteetit

Selonteossa käydään kattavasti läpi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjauksia, painopisteitä ja lähtökohtia. Painopisteitä koskeva luku on laaja, eikä siitä puutu kriittisiä osia-alueita. Selonteosta ei tosin löydy yhtään mainintaa siitä, että Suomi on euroatlanttisessa turvallisuusjärjestelmässä etulinjan maa, vaikka tämä realiteetti on hyvin perustavanlaatuinen tekijä esimerkiksi Suomen Nato-politiikan ja puolustusyhteistyön tavoitteiden kannalta.

Kattavista linjauksista huolimatta tai kenties juuri niiden runsaan määrän takia selonteon painopisteitä käsittelevästä osuudesta on haastavaa löytää Suomelle keskeisiä tavoitteita. Pienen maan resurssit eivät riitä kaikkeen, ja pienvaltioiden ulkopoliittisen vaikutusvallan taakka on niille tärkeiden kysymysten priorisoiminen ja niihin panostaminen. Prioriteettien tunnistaminen voisi olla myös aiempaa merkittävämpi osa selontekoprosessia ja dialogia hallituksen ja eduskunnan välillä.

Tarkka lukija toki noteeraa selonteosta Suomelle tärkeimmät kysymykset. Nato-osiossa esimerkiksi linjataan siitä, miten ”Suomelle on tärkeää, että liittokunnassa ymmärretään jatkossakin Venäjän muodostavan sille pääasiallisen uhkan, ja että Naton pelotteen ja puolustuksen vahvistamista jatketaan pitkällä aikavälillä” (s. 34). EU-luku taas toteaa, miten ”Suomelle on tärkeää, että EU keskittyy yhä enemmän jäsenmaiden puolustuksen ja sotilaallisten suorituskykyjen tukemiseen sekä Euroopan puolustusteollisen ja -teknologisen pohjan vahvistamiseen” (s.30).

Viestinnällisesti tehokkaampi tapa olisi ollut korostaa selonteossa nykyistä selvemmin Suomelle tärkeimpiä intressejä ja tavoitteita. Painopisteitä käsittelevät luvut olisi jopa voinut kaikenkattavien toiminta-alueiden listauksen asemasta rakentaa muutaman prioriteetin ympärille. Suomen verrokkimaiden – esimerkiksi Tanskan vuoden 2016 ulkopoliittisessa selonteossa (*Kuva 3*) ja maan turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa strategiassa (*Kuva 4*) sekä Viron ulkopoliittisessa selonteossa (*Kuva 5*) – on hyvin tuotu esiin maiden tärkeimmät strategiset intressit eri politiikkalohkoilla. Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon johtopäätöksissä tosin listataan 12 maan ulko- ja turvallisuuspolitiikassa korostuvaa hyvin yleistasoista kokonaisuutta, mutta niitä ei niiden laajuuden vuoksi voida tulkita varsinaisina prioriteetteina.



Kuva 3 Tanskan strategiset intressit Natossa vuoden 2016 ulkopoliittisen selonteon mukaan



Kuva 4 Tanskan turvallisuuspolitiikan tärkein tehtävä linjattuna maan tuoreessa turvallisuus- ja puolustusraportissa

OBJECTIVE 1.2: Estonia's increasing contribution to global security, prosperity and sustainable development. Increased impact and efficiency of development cooperation and humanitarian aid

Progress towards the general objective is monitored using the following indicators:

+ Public support for development cooperation and humanitarian aid (Eurobarometer)

INTEREST: The planning and implementation of Estonia's development cooperation is focused on priority areas where Estonia has been successful.

- We will focus on the development of democracy and the rule of law, thereby contributing to good governance, supporting civil society and ensuring human rights, peace and stability.
- We will also pursue other activities according to the needs of the target country.
- We will encourage target countries to apply information and communication technologies and e-government solutions more extensively in various fields.

Kuva 5 Viron ulkopoliittinen selonteko on selvästi nostanut esille Viron keskeisimmät intressit ja tavoitteet

Toimintaympäristöanalyysi

Selonteon kenties merkittävin puute on kattavan Suomen lähialuetta koskevan toimintaympäristöanalyysin puuttuminen. Valtapolitiikan murrosta ja globaaleja trendejä käsittelevät analyysit ovat paremmin laadittuja. Selonteossa kansainvälisen toimintaympäristön kuvaamiselle pyhitetään 12 sivua, joista ainoastaan kaksi käsittelee Suomen lähialueen tilannetta. Pohjois-Euroopan turvallisuutta sivutaan muutamaa otteeseen myös Suomen ulkopoliitiikan painopisteitä käsittelevässä osiossa. Yhtä kaikki, selonteosta ei ole havaittavista suomalaista tulkintaa Pohjois-Euroopan turvallisuustilanteesta, vaan osio on lähinnä kokoelma turvallisuusympäristöä koskevia yksittäisiä huomioita, vaikka juuri Pohjois-Euroopassa Suomella on vahvimmat intressit ja myös eniten toimijuutta.

Asia on merkityksellinen siksi, koska tavalla, jolla valtiot turvallisuuspoliittista toimintaympäristöä kuvaavat, on suora vaikutus harjoitettuun politiikkaan. Toimintaympäristöanalyysillä toisin sanoen luodaan perusteet valtioiden omalle toiminnalle ja myös niiden väliselle yhteistyölle. Tästä esimerkkinä toimii arktinen alue, jota on Naton piirissä käsiteltyä varoen ja jonka turvallisuustilanteesta on kuluva vuosikymmenen aikana käyty merkityskamppailua. Osa liittolaisista on halunnut vaalia alueen yhteistyövaraisen turvallisuuden rakenteita ja tahtonut pitää liittokunnan roolin rajattuna, vaikka Venäjä on kasvattanut alueellista valta-asemaansa. Arktisen alueen sijaan Nato on liittokuntana puhunut ”korkeasta pohjoisesta” (*High North*), ja sen toiminta suhteessa Venäjän arktisen alueen politiikkaan oli pitkään riittämätöntä.

Tätä taustaa vasten olisi ollut perusteltua, että selonteko olisi sisältänyt nykyistä huomattavasti kattavamman ja koherentimman toimintaympäristöanalyysin. Suomella on monista sen

liittolaisista poiketen intressi nähdä Pohjois-Eurooppa – Itämeren piiri ja arktinen alue – yhtenä turvallisuuskokonaisuutena. Tähän viitataan myös selonteon Nato-osiossa, jossa todetaan, miten ”Suomen ja Ruotsin Nato-jäsenyyksien myötä Itämeri ja arktinen alue muodostavat yhtenäisen geostrategisen alueen”. Siihen, mistä tämä tulkinta johtuu ja mitä vaikutuksia sillä on Natolle, ei asiakirjassa sen enempää avata.

Selonteko olisi voinut myös pureutua tarkemmin Itämeren ja arktisen alueiden turvallisuusympäristöjen erityispiirteisiin. Itämeren alue muodostaa keskeisen kitkapinnan Naton ja Venäjän välillä. Sillä on elintärkeä merkitys Suomen ulkomaankaupalle ja täten koko yhteiskunnan kriittisten toimintojen ylläpidolle. Myös Venäjän riippuvuus Itämeren reiteistä on kasvanut. Venäjän öljykauppa on sen hyökkäyssodan aikana siirtynyt huonokuntoisten alusten operoitavaksi, mikä lisää alueellisia ympäristöriskejä. Itämerellä on myös Suomelle ja Euroopalle tärkeää kriittistä infrastruktuuria, jonka suojaaminen vaatisi lisätoimia. Itämeren geostrategista merkitystä ei toisin sanoen kuvata riittävästi.

Arktisen alueen osalta tarve toimintaympäristöanalyysille olisi ollut vielä suurempi, sillä Suomen ja Ruotsin Nato-jäsenyydet muuttavat alueen poliittista ja sotilaallista maantiedettä. Naton näkökulmasta arktinen alue on ollut pitkään ennen kaikkea merellinen toimintaympäristö, mutta Suomi ja Ruotsi ovat tuoneet mukanaan merkittävän määrän puolustettavaa maa-aluetta. Maiden pohjoisosat olisivat syytä nähdä Pohjois-Atlantin merialueen territoriaalisena jatkeena, ja selonteossa olisi ollut perusteltua avata, miten Fennoskandian pohjoisosat nivoutuvat atlanttiseen turvallisuuskokonaisuuteen. Tulevien vuosien keskeinen kysymys arktisella alueella on pohjoisten liikenneyhteyksien parantaminen. Tähän selonteossa viitataan ylimalkaisesti pohjoismaisen integraation syventämisen tarpeena (s. 23).

Verrokkimaiden strategia-asiakirjoissa on useita toisistaan poikkeavia esimerkkejä onnistuneesta toimintaympäristöanalyysistä. Tanskan tuoreessa turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa (*Kuva 6*) on analyttinen ja tiivis katsaus globaaleihin geostrategisiin kehityskuluihin. Ruotsin puolustuspäätöksiä valmisteleva komitea (*Försvarsberedningen*) on taas laatinut linjaustensa tueksi *Allvarstid*-raportin, joka on järkälemäinen analyysi kansainvälisen politiikan ja Ruotsin turvallisuudelle keskeisistä kehityskuluista. Hollannin (*Kuva 7*) ja Norjan (*Kuva 8*) strategia-asiakirjoissa on onnistuneesti visualisoitu maiden turvallisuusympäristöä ja turvallisuuspoliittista asemaa. Eritoten Norjan puolustuselonteon kartta korostaa maan tärkeää roolia pohjoiseurooppalaisen turvallisuuden solmukohtana.

Kuva 6 Tanskan selonteon geostrategia-analyysin sisältö

Chapter 1: The geostrategic development towards 2035	8
1.1 The international system – from a unipolar, liberal world order towards a more fluid order with competing economic systems.....	9
1.2 The economy has once again become security policy.....	14
1.3 Military and civilian competition for technology and innovation.....	17
1.4 Nuclear weapons attain greater importance.....	19
1.5 European Security after the Russo-Ukrainian War.....	22
1.6 Security in the Arctic and North Atlantic: Intensified great power competition.....	25



Kuva 7 Hollannin selonteon kuvaus maan roolista ja kansainvälisen toiminnan painopisteistä



Kuva 8 Norjan turvallisuuspoliittinen rooli visualisoituna

Johtopäätökset

Vaikka Suomessa on viime vuosina otettu merkittäviä askeleita avoimempaan ja selvempään viestintään maan ulko- ja turvallisuuspoliittisista linjasta, kansainvälisestä asemasta ja sen turvallisuuden keskeisistä tekijöistä, tuore ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko ei viestinnällisenä tuotteena vastaa tämänhetkiseen strategiseen viestinnän vaateeseen. Lausunnossa on havainnollistettu tätä kritiikkiä kolmen esimerkin kautta. Selonteosta puuttuu tiettyjen johtoajatusten varaan rakentuva analyttinen viitekehys, se ei selvästi tunnista Suomelle keskeisiä strategisia intressejä ja siitä puuttuu kunnollinen Suomen lähialueita koskeva toimintaympäristöanalyysi. On mahdollista, että tuleva puolustuselonteko pureutuu toimintaympäristöön ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa syvemmin, mutta asia olisi ollut syytä noteerata kattavammin myös tuoreessa selonteossa.

Lausunnossa on verrattu selontekoa Suomen verrokkimaiden strategiaan asiakirjoihin. Vertailevan analyysin perusteella Suomen selonteko on viestintätuotteena moniin vastaavien maiden strategialinjauksiin verrattuna sekä sisällöltään että ulkoasultaan kunnianhimottomampi. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon tulisi olla Suomen kansainvälisestä asemasta, turvallisuushuolista ja strategisista intresseistä viestivä lippulaivatuote. Nykyisenmallinen selonteko jättää ison osan siihen liittyvästä potentiaalista hyödyntämättä. Selontekojen roolia strategisessa viestinnässä ei pidä kuitenkaan ylikorostaa, vaan ne ovat vain yksi osa strategisen viestinnän kokonaispalettia.

Tulevien ulko- ja turvallisuuspoliittisten selontekojen fokus olisi perusteltua siirtää entistä vahvemmin Suomen näkemysten, uhkien ja linjausten viestintään. Niiden tulisi viestiä kokonaisvaltainen ja johdonmukainen näkemys Suomen asemasta ja sen toimintaympäristöstä sekä linjata ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeiset prioriteetit.

Eräs mahdollisuus tuoda uusia näkökulmia selontekoprosessiin ja asiakirjojen tuottamiseen olisi sitouttaa työhön hallinnon ulkopuolisia asiantuntijoita yliopistomaailmasta, tutkimuslaitoksista ja kansalaisjärjestöistä. Tämä on käytäntö monien verrokkimaiden selontekoprosesseissa. Suomalaisessa prosessissa tätä mahdollisuutta on hyödynnetty verrattain minimaalisesti. Asiantuntijoiden rooli prosessissa voisi vaihdella taustamateriaalin tarjoamisesta aina selonteon analyysin tuottamiseen.

Esimerkiksi Iso-Britannian edellisen konservatiivihallituksen turvallisuuspoliittista strategiaprocessia ja asiakirjojen laadintaa veti Kings College -yliopiston professori John Bew. Keir Starmerin hallituksen strategiatyöhön on taas kutsuttu mukaan brittiläisamerikkalainen Brookings Institutionin tutkija Fiona Hill. Meneillään olevaan strategiatyöhön on pyydetty myös näkemyksiä Iso-Britannian liittolaismaiden, mukaan lukien suomalaisista, tutkimuslaitoksista. Tanskan hallitus taas nimesi maan vuoden 2023 puolustusselontekoa tukemaan laajan tanskalaisista tutkijoista koostuvan analyysiryhmän, joka toimi prosessissa maan ulkoministeriön alaisuudessa. Hallinnon ulkopuolisten asiantuntijoiden panosta hyödynnettiin myös Saksan kansallisen turvallisuuden strategian laatimisessa ja Ruotsin *Allvarstid*-raportissa.