EDUSKUNNAN LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNTA
ASIANTUNTIJALAUSUNTO

Aihe: E119/2020 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto EU:n turvallisuusunionistrategiasta 18.11.2020

Asiantuntija: Teija Tiilikainen, johtaja
Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus

Yleistä valtioneuvoston selvityksestä

Valtioneuvoston selvitys omaksuu vahvasti myönteisen kannan komission turvallisuusunionistrategian keskeisiin lähtökohtiin ja tavoitteisiin. Ensinmainituista selvitys nostaa esille strategian perustumisen yhteisiin eurooppalaisiin arvoihin samoin kuin ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden mahdollisimman saumattoman yhteen nivomisen. Myös Suomelle luonteva *whole-of-government* lähestymistapa ja yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyö laaja-alaisiin turvallisuushaasteisiin vastaamiseksi nostetaan vahvasti esille.

Suomi pitää hyvinä myös turvallisuusunionistrategian tavoitteet kiteyttäviä neljää strategista painopistettä (tulevaisuudenkestävä turvallisuusympäristö, reagointi muuttuviin uhkiin, eurooppalaisten suojeleminen terrorismilta ja järjestäytyneeltä rikollisuudelta ja vahva eurooppalainen turvallisuusekosysteemi). Suomi kuitenkin toivoo komission jatkotyöltä selkeää työn priorisointia ja tulevaisuuteen katsovaa otetta. Yleisesti ottaen Suomi kannattaa unionin olemassaolevien toimivaltojen nykyistä tehokkaampaa käyttöä pikemmin kuin uusien toimivaltojen luomista tai käyttöönottoa.

Tässä lausunnossa kiinnitetään huomiota joihinkin unionin turvallisuusstrategian heikkoihin kohtiin ja katvealueisiin, joita jäsenvaltioiden olisi syytä nostaa esille. Useimmat niistä liittyvät strategian keskeiseen rooliin nostamaan hybridiuhkakenttään, johon varautuminen ja jonka yksittäisiin uhkakuviin vastaaminen edellyttää monessa

suhteessa kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa kuin mitä strategian sisältämät toimenpide-ehdotukset mahdollistavat.

Hybridiuhat EU:n politiikassa

Hybridiuhat ovat valtioille ja EU:n ja NATOn kaltaisille kansainvälisille toimijoille ongelmallisia monessakin suhteessa. Yksi keskeisimmistä on tapa, jolla ne haastavat näiden toimijoiden poliittis-strategisen suunnitteluapparaatin, eli hallinnon ja päätöksenteon. Valtioiden sekä EU:n varautumista ja politiikkatoimia hybridiuhkien varalle kehitetään pitkälti niiden keskeisten hallinnon sektorien puitteissa, joilla hybridiuhat mielletään ongelmiksi. Näistä päällimmäisiä ovat yhteiskuntien kriittiset infrastruktuurit ja tähän olennaisesti liittyvät kyberjärjestelmät, informaatioympäristö ja media laaja-alaisesti sekä demokraattisten prosessien kokonaisuus vaalit mukaanlukien.

Hybridiuhkien keskeinen teho liittyy kuitenkin yksittäisiin politiikkalohkoihin kohdentuvien toimien sijaan tapaan, jolla toimia kohdennetaan suunnitelmallisesti ja päämäärätietoisesti yhteiskuntien useille osa-alueille näiden välisestä synergiasta vieraita yhteiskuntia ohjaavaa tai lamaannuttavaa vaikutusta hakien. Voidaan siis katsoa, että niin kauan kuin läntisten yhteiskuntien politiikkasuunnittelussa ja hallinnossa ei konkreettisesti *tuoda yhteen* hybriditoiminnalle alttiita yhteiskunnallisen toiminnan osa-alueita, etulyöntiasema annetaan näitä toimia toteuttaville vihamielisille toimijoille.

EU:n sisäiset ja ulkoiset politiikat

Turvallisuusunionistrategian julkilausuttuna lähtökohtana on unionin sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden tiivis yhteennivominen. Hybridiuhkien tehokas torjuminen edellyttäisi tätä konkreettisesti siten, että unionin ulkoisessa toiminnassa tunnistettaisiin toisten valtioiden hybriditoimintaan tähtääviä toimia ja luotaisiin näin varautumista sekä sisäisin että ulkoisin välinein toiminnan estämiseen tai siihen vastaamiseen.

Unionin ulkoisista politiikkavälineistä sekä kaupallis-taloudelliset välineet ja sanktiot, erilaiset poliittis-diplomaattiset välineet ja pelotevaikutusta luovat unionin ja jäsenvaltioiden yhteiset koordinoidut toimet ovat edelleen liian heikosti käytössä hybridiuhkien ehkäisemisessä.

Komission turvallisuusstrategiassa esitetyt ja Suomen hallituksen laajalti kannattamat toimet esimerkiksi unionin kyberturvallisuuden lujittamiseksi tai kriittisen infrastruktuurin suojaamiseksi ja häiriöiden estämiseksi ovat sinänsä perusteltuja ja kannatettavia. Ne eivät kuitenkaan tarjoa riittävää lähtökohtaa hybridiuhkiin vastaamiseksi ilman, että näitä uhkia tuottavilta toimijoilta tehokkaasti estetään mahdollisuudet ulkoisen ja sisäisen maailman välisten rajapintojen hyödyntämiseen. Esimerkkeinä voidaan mainita jatkuvasti lisääntyvä proxy-toiminta, eli erilaisten ei-valtiollisten välikäsien käyttö toisten valtioiden sisäisen turvallisuuden heikentämiseksi. Nämä välikädet voivat toimia joko valtion rajojen ulkopuolelta tai olla myös kyseisen valtion sisälle sijoittuvia toisen valtion lukuun toimivia tahoja.

EU:n olisi luotava nykyistä paremmat politiikkavälineet ulkoisen ja sisäisen turvallisuusympäristön ja niiden liittyvien uhkakuvien arvioimiseksi yhtenä politiikkakokonaisuutena, jolloin myös niiden rajapintojen hyödyntäminen hybridiuhkiin voitaisiin tehokkaammin estää. Turvallisuusunionistrategiassa ehdotettu uusi lähestymistapa on siis äärimmäisen kannatettava ja sitä tulee kiirehtiä. Sen mukaan *komissio ja korkea edustaja laativat hybridiuhkia koskevan EU:n lähestymistavan, jossa ulkoinen ja sisäinen ulottuvuus integroidaan saumattomasti toisiinsa ja kansalliset ja EU:n laajuiset näkökohdat tuodaan yhteen. Sen on katettava kaikki toimet varhaisesta havaitsemisesta, analysoinnista, tietoisuudesta, selviytymiskyvyn kehittämisestä ja ennaltaehkäisystä kriisitoimintaan ja seurausten hallintaan*.

Toiveena on, etteivät unionin institutionaaliset tai toimivaltarajat muodosta esteitä tällaisen uuden lähestymistavan käyttöönotolle. Myös strategiaan sisältyvä lupaus unionin operatiivisen protokollan uudistamiseksi on tervetullut, jos kohta sen tarkempi sisältö on toistaiseksi epäselvä.

Hybridiuhkien väliset yhtymäkohdat

Hybridiuhkien välisiä yhtymäkohtia voidaan havainnollistaa pohtimalla esimerkiksi disinformaation laaja-alaista käyttöä läntisten yhteiskuntien vakautta ja kansalaisten luottamusta hallintoon horjuttavana tekijänä. Disinformaation torjuminen sekä tavat, jolla sen vaikutuksiin vastataan akuutissa kriisitilanteessa tulisi ehdottomasti sisällyttää turvallisuuspoliittiseen välinevalikoimaan. Myös kybervälineiden ja disinformaation yhteiskäyttö (esimerkiksi laaja-alaiset tietovuodot) olisi sisällytettävä turvallisuusunionistrategiaan. Disinformaation torjunta on aiheena unionin siihen kohdentamissa suunnitteluasiakirjoissa, mutta ilmiön käsitteleminen irrallaan sisäisen turvallisuuden kontekstista – ja näin ollen myös niistä muista hybridiuhkien muodoista, joiden synergiavaikutuksia vihamieliset toimijat hakevat – jättää unionin politiikkasuunnitteluun huomattavia katvealueita.

Toinen esimerkki hybridiuhkien välisten yhtymäkohtien havainnollistamiseksi voidaan poimia turvallisuusunionistrategian käsittämän järjestäytyneen rikollisuuden ja erityisesti talousrikollisuuden roolista hybridiuhkien välineenä. Hybridiuhkia tuottavat toimijat käyttävät todistetusti erilaisia laillisia ja laittomia rahoitusvälineitä poliittisten päämääriensä saavuttamiseksi (ks. Esim *Covert Foreign Money*; Policy Brief, Alliance for Securing Democracy; German Marshall Fund, 2020). Huomattava osa rahoituksesta tapahtuu peitellysti tai erilaisten ei-valtiollisten välikäsien kautta, missä yhteydessä myös rikollisen toiminnan käyttö nousee esille. EU:n politiikkasuunnittelussa tulisi huomioida vahvasti myös nämä kytkökset, eli sekä järjestäytyneen rikollisuuden että terrorismin mahdolliset kytkökset taustalla vaikuttaviin valtiollisiin toimijoihin.

Johtopäätökset

EU:n turvallisuusunionistrategia tarjoaa hyvän lähtökohdan unionin turvallisuuspoliittisiin haasteisiin vastaamiseksi. Siinä esitetyt painopisteet ja lähtökohdat ovat toimivia ja perusteltuja; Suomen kannat tehtyihin esityksiin ovat kauttaaltaan myönteisiä. Tämä on paikallaan, sillä alati vaikeutuvassa

turvallisuuspoliittisessa toimintaympäristössä EU:n tarjoama lisäarvo tulee käyttää maksimaalisesti sen jäsenmaiden turvallisuuden lujittamiseksi.

Turvallisuusunionistrategian näkökulmana on unionin sisäinen näkökulma, mikä havainnollistaa unionin politiikkasuunnittelun heikkoudet erityisesti ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajapintoja hyödyksi käyttävien hybridiuhkien suhteen. Näitä monialaisia uhkakuvia ajatellen olisi tärkeää, että unionin sisäiset ja ulkoiset politiikkavälineet ja niiden taustana oleva seuranta ja tilannetietoisuuden rakentaminen, tuotaisiin nykyistä vahvemmin yhteen. Sama koskee myös tapaa, jolla unioni varautuu vastaamaan erilaisten hybridiuhkien kokonaisuuteen. Unionin varautuminen on puutteellista niin kauan kuin se ei kohdenna toimiaan myös tapaan, jolla hybridiuhkien keskinäisestä synergiasta haetaan lisätehoja kohdevaltioiden ja yhteiskuntien ohjaamiseksi tai lamauttamiseksi.