EDUSKUNNAN PUOLUSTUSVALIOKUNTA 25.11.2020

ASIA: VNS 4/2020 vp Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko

Asiantuntijalausunto: johtaja Teija Tiilikainen ja tutkimus- ja analyysifunktion johtaja Hanna Smith

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus (Hybrid CoE)

1. Yleistä

Valtioneuvoston ulko- ja turvalllisuuspoliittinen selonteko määrittelee ensin keskeiset kehityssuunnat Suomen toimintaympäristössä. Sen jälkeen hahmotellaan Suomen politiikan painopisteet siten, että ulko- ja turvallisuuspolitiikalle asetettuihin tavoitteisiin voitaisiin vastata mahdollisimman hyvin. Tässä lausunnossa tehdään ensin joitakin huomioita toimintaympäristökuvaukseen ja erityisesti Venäjän rooliin siinä. Sen jälkeen kommentoidaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopisteiden määrittelyä yksityiskohtaisemmin.

2. Toimintaympäristön kuvaus

Selonteossa Suomen kansainvälistä toimintaympäristöä kuvataan suurvaltakilpailun leimaamaksi. Samalla globaalit haasteet ja muutosilmiöt edellyttäisivät kansainväliseltä yhteisöltä tiiviitä yhteisiä toimia. Suurvaltojen ristikkäiset tavoitteet kuitenkin heikentävät yhteistoimintakykyä ja murentavat sen institutionaalisena perustana olevaa sääntöpohjaista kansainvälistä järjestelmää.

Selonteolle olisi ollut hyödyksi, jos suurvaltakilpailun luonnetta ja mainittuja ristikkäisiä tavoitteita olisi määritelty hieman yksityiskohtaisemmin. Kaikkien suurvaltojen osalta lienee ensinnäkin oikein katsoa, etteivät ne vastusta sääntöpohjaista kansainvälistä järjestelmää

sinänsä. Niillä on sen sijaan hyvin ristiriitaiset käsitykset tämän järjestelmän sisällöstä ja arvoista sekä tavasta, jolla sitä ylläpidetään ja uudistetaan.

Monenvälisyys ja sen sisältämä valtioiden tasavertaisuuden periaate on läntiselle maailmalle keskeinen tavoite liittyen tapaan, jolla globaali vallankäyttö organisoidaan. Läntinen maailma pitää myös kiinni tämän järjestyksen ja sen ilmentämien arvojen universaaliudesta.

Lännen ja Yhdysvaltojen johtoasemaa haastaessaan Venäjä ja Kiina puhuvat moninapaisesta maailmanjärjestyksestä, joka asettuu suureen ristiriitaan monenvälisyyden johtavien periaatteiden kanssa. Moninapainen järjestys ei nojaa valtioiden tasa-arvoon vaan nimenomaan suurvaltioiden erityisrooliin kansainvälisen järjestyksen sisällön ja uudistamisen osalta. Kansainvälisen järjestyksen johtavista muodoista ja periaatteista sovittaisiin tällaisessa maailmassa suurvaltojen välisin sopimuksin ja suurvalloilla olisi vahvempi rooli määrätä toiminnasta ja säännöistä omassa lähipiirissään (nk. etupiiriajattelu).

Suomen kansainvälistä toimintaympäristöä kartoitettaessa olisikin tärkeää arvioida yksityiskohtaisesti, mitkä ovat ne nykyisen järjestelmän arvot ja sisällöt, joita länttä haastavat suurvallat eniten vastustavat ja minkälaisia sääntöjä ja arvoja ne itse pyrkivät tuomaan tilalle. Tällaiseen arvioon olisi hyvä sisällyttää myös nousevia alueellisia suurvaltoja (Intia, Brasilia, Etelä-Afrikka jne). Arvio kertoisi siitä, minkälaisen kansainvälisen sääntelyn ja sopimisen alueella olisi vahvimmat tulevaisuudennäkymät ja millä alueilla taas Suomi osana EU:ta joutuu vahvimmin varautumaan kahdenvälisiin tai nk minilateraaleihin sopimuksiin tai peräti sääntöjen romuttumiseen kokonaan.

Venäjän sisäinen kehitys

Venäjän sisäinen kehitys on viime vuosina kulkenut koko ajan kohti autoritaarisempaa järjestelmää. Venäjän luonnehtiminen demokratiaksi on nykyoloissa vaikeaa. Venäjä ei jaa läntistä oikeusvaltiokulttuuria, vaan sen näkökulmasta laki on valtiollisen vallankäytön ja

hallinnan väline. Venäläinen lähestymistapa lakiin ja oikeusvaltioperiaatteeseen on tärkeä noteerata, kun puhutaan yhteistyöstä eri aloilla sekä kansainvälisestä yhteistyöstä.

Talouskehitys Venäjällä on poukkoilevaa erityisesti öljyn hintakehityksestä riippuen. Venäjällä on siis varallisuutta, vaikka ei aina varoja. Kyse on pitkälle siitä, mihin Venäjä varallisuutensa käyttää. Sotilasmenot ovat yksi prioriteettialue. Vaikka alueelliset erot Venäjällä kasvavat, se ei tarkoita, että alueet haastaisivat keskushallintoa. Asia voi olla myös päinvastoin, mikä tarkoittaa, että alueelliset erot saattavat myös kääntyä Kremlin vahvuudeksi. Venäjän ailahteleva talous- ja yhteiskunnallinen kehitys heijastuu suoraan sen lähialueiden turvallisuuskehitykseen.

Entinen Neuvostoliiton alue ja entinen Neuvostoliiton vaikutuspiiri Euroopassa

Entisen Neuvostoliiton alue on edelleen myllerryksessä. Koko alue on hyvin räjähdysherkkä. Neuvostoliiton hajoaminen ei lopulta ollutkaan niin rauhallinen kuin yleisesti nähdään. Osa asioista nousee pinnalle viiveellä. Selonteon kirjoittamisen aikaan Valko-Venäjän muuttunut tilanne tai Armenian ja Azerbaijanin välinen sota eivät välttämättä vielä olleet tiedossa. Merkit olivat kuitenkin ilmassa siitä, että jännite Armenian ja Azerbaijanin välillä kasvaa. Kirgisiassa on ollut jo pitempään poliittista liikehdintää. Tadjikistanissa asiat ovat menossa huonompaan suuntaan ja Valko-Venäjäkin oireili ennen vaaleja. Kyseinen alue jää keskinäisine suhteineen hyvin vähälle huomiolle kansainvälisessä politiikassa. Ukrainan konflikti on edelleen ratkaisematta. Jos entiseen Neuvostoliiton alueeseen ei kiinnitetä laajempaa huomiota, voi tilanteesta muodostua suuri eurooppalainen turvallisuuspoliittinen ongelma jo lähitulevaisuudessa.

Georgia, Ukraina ja Syyria eivät osoita, että Venäjä sotilaallisen voimankäytön kynnys olisi madaltunut. Venäjä on käyttänyt sotilaallista voimaa aina, kun sitä on tarvittu ja se on siihen kyennyt, jopa taloudellisesti heikkona ollessaan.

Venäjä globaalina toimijana – suurvaltojen kilpailu

Venäjän niin valtiollisessa kuin kansallisessa identiteetissä suurvaltarooli on ollut kautta historian keskiössä. Ongelmat kansainväliseen politiikkaan ja sitä kautta myös naapuruussuhteisiin syntyvät, kun Venäjä tavoittelee asemaa, jonka se näkee kuuluvan itselleen. Venäjä ajaa itseään ns. suurvaltojen kilpailuun mukaan. Venäjä on Kiinan ja USAn rinnalla heikompi. Se ei kuitenkaan tarkoita, että Kiina ja USA voisivat sivuttaa Venäjän. Venäjä-Kiina yhteistyö on hyvin pragmaattista ja sen pitää hyödyttää molempia osapuolia. Yhteistyö ei ole kuitenkaan vahvalla pohjalla ja molemminpuolinen epäluottamus on jo historiallisistakin syistä olemassa. Venäjän pahin pelko on, että Kiina ja USA lähentyisivät toisiaan. Venäjän kansainvälisen politiikan tärkeänä osana on koettaa pitää USA ja Kiina toistensa vastustajina ja USA poissa Euroopasta. Samalla se rakentaa hyvin kyseenalaisin ja sotilaallisiin keinoihin turvautuen globaalia vaikutusvaltaa siellä, missä sillä on historiallisesti ollut suurvaltajalansijaa. Afrikka ja Etelä-Amerikka on hyvä esimerkki tästä. Afrikassa Venäjä on onnistunut paremmin kuin Etelä-Amerikassa. Venäjä koittaa heikentää kaikkia demokratisoitumisprosesseja. Sen kannalta kannatettavimmat järjestelmät ovat autoritaarisia tai totalitaarisia järjestelmiä. Samalla yhteistyöhön liittyy aina yllätyksellisiä tekijöitä. Venäjäkään ei voi luottaa näihin järjestelmiin. Eurooppaan Venäjä tuntee kuitenkin yhteenkuuluvuutta.

Hybridiuhat osana toimintaympäristöä

Hybridiuhkiksi kutsuttu suurvaltojen vallankäyttö on selonteossa määritelty osaksi Suomen muuttuvan toimintaympäristön kehityssuuntia. Hybridivaikuttamisen kytkökset sekä suurvaltakilpailuun että laajempaan systeemiseen kilpailuun demokraattisten ja autoritääristen valtojen välillä ansaitsisivat tulla vahvemminkin esille. Hybridivaikuttamisen välineet ja strategiat kytkeytyvät kumpaankin taustaan. Toiminnan tavoitteena on ensinnäkin heikentää läntisten toimijoiden globaalia valta-asemaa niiden yhtenäisyyttä ja vakautta sekä päätöksentekokykyä heikentämällä. Toiminta on peiteltyä, joten siihen on vaikeaa reagoida tuloksia tuottavalla tavalla. Toisaalta osana poliittisten järjestelmien välistä systeemistä kilpailua hybridiuhilla pyritään mustamaalaamaan demokraattisten järjestelmien toimintakykyä ja politiikkatuloksia esittämällä ne hyvin epäedullisessa valossa.

Hybridiuhkiin liittyvä termistö

Kun puhumme hybridiuhista, termistö on keskeinen, jotta pystymme selkeästi kertomaan mistä ilmiössä on kysymys. Nyt selonteossa on *hybridi* - sana mainittu 28 kertaa. 15 on hybridivaikuttamista, 10 hybridiuhkia ja 3 hybriditoimintaa. Hybridiuhka- kiteyttää ilmiön yleisellä tasolla. **Hybridiuhkiin** kuuluu erilaista **toimintaa**, joka voi luonteeltaan olla: **häirintää** (puuttuminen sisäisiin asioihin ei hyväksyttävällä tavalla ja vahingollisesti), **vaikuttamista** (vahvaa painostusta, todellisuudesta neuvottelemista, päätöksenteon algoritmin sekoittamista), **kampanjoita tai operaatiota** (jatkuvaa toimintaa erilaisilla alueilla, tietyn yksittäisen tavoitteen saavuttamiseksi), **sodankäyntiä** (väkivalta ja sotatoimet ovat osana toimintaa). Varautumisessa näihin toimintoihin on erilaisia tarpeita. Siksi termistön olisi syytä olla selkeää.

Hybridiuhkien taustalla olevat toimijat

Selonteossa toimijoiksi hybridiuhkien taustalla mainitaan ennen kaikkea valtiolliset toimijat ja niiden *proxit*. Kansainvälisesti puhutaan valtiollisista ja ei-valtiollisista toimijoista. Ei-valtiolliset toimijat voivat olla muitakin kuin uhkien takana olevien valtioiden *proxeja*, mikä on hyvä tiedostaa. Verkostoituminen niin kansallisesti kuin kansainvälisesti on mahdollistanut myös ei-valtiollisten toimijoiden järjestelmällisen toiminnan ilman että mikään valtio on sen takana. Ei-valtiolliset ja valtiolliset toimijat voivat myös tehdä yhteistyötä.

Suomen tavoitteet ja painopisteet

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopisteissä EU:n kansainvälisen roolin kehittämiselle on selonteossa annettu keskeinen rooli. Unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan laaja-alainen kehittäminen ja syventäminen nähdään Suomen turvallisuuden kannalta keskeisenä. Tämän edistämiseksi Suomi on valmis niin lisäämään

määräenemmistöpäätöksentekoa kuin hyväksymään unionin institutionaalisen raamin ulkopuolella tapahtuvan puolustusyhteistyön syventämisen.

Selonteko nostaa unionin roolin esille myös hybridiuhkien torjunnassa. Unionin potentiaalin käyttö jää kuitenkin tässä yhteydessä täsmentymättömäksi ja sen keskeiset haasteet esille nostamatta. Pitkällä tähtäimellä unionin suurin haaste hybridiuhkien yhteydessä on sen poliittinen epäyhtenäisyys. Unionin ja sen kansalaisyhteiskuntien sisällä olevat jakolinjat tarjoavat oivat mahdollisuudet hybriditoimijoille unionin heikentämiseksi ja sen yhteisten reaktioiden estämiseksi tai viivästyttämiseksi. Unionin yhteisen Venäjä- ja Kiina-politiikan olisi käsitettävä myös näiden toimijoiden tuottamien hybridiuhkien problematiikka ja siihen vastaaminen. Tietoisuutta unionin yhtenäisyyden heikentymisen turvallisuuspoliittisista kustannuksista olisi vahvistettava unionin laajuisesti.

Selonteko sisältää hyvin avoimen kannan EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon velvoitteen soveltamiselle vakavissa hybridiuhkatilanteissa. Kanta on Suomen kannalta perusteltu ja Suomen olisi myös syytä edistää konsensuksen rakentamista unionissa jäsenmaiden yhteisen tulkinnan edistämiseksi tässä asiassa ja myös sen selkeäksi viestimiseksi ulospäin. Unionin tulisi myös kehittää yhteistä varautumistaan ja valmiuttaan mainittujen sopimuskohtien täytäntöönpanemiseksi hybridiuhkatilanteissa.

Kriisinsietokyvyn vahvistaminen linjataan selonteossa Suomen turvallisuuspolitiikan yhdeksi painopistealueeksi. Myös tämän painopistealueen osalta tiiviin kansainvälisen yhteistyön merkitys on keskeinen ja sen edistämistä ja muotoja tulisi kiireesti pohtia. Kansainvälinen yhteistyö niin monen – kuin kahdenvälisissä puitteissa tukee Suomen kriisinsietokykyä. Yhteistyö tulee kohdentaa yhteiseen varautumiseen, tietojenvaihtoon ja tilannetietoisuuden jakamiseen ja yhteiskunnallisten haavoittuvuuksien ja keskinäisriippuvuuksien kartoittamiseen ja yhteisten vastausten etsimiseen niihin. Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus tarjoaa puitteet tälle yhteistyölle EU- ja NATO-maiden kesken, mutta luonnollisesti Suomen tulee sisällyttää mainitut teemat myös ulko- ja turvalllisuuspoliittiseen yhteistyöhönsä laajemmin.