EDUSKUNNAN TULEVAISUUSVALIOKUNTA 17.02.2021

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

Asiantuntijalausunto: johtaja Teija Tiilikainen

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus (Hybrid CoE)

1. Yleistä

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen 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 hybridiuhkien 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).

Autoritääristen valtioiden näkemykset kansainvälisen järjestyksen tavoiteltavasta muodosta kumpuavat niiden strategisten intressien ohella niiden omista arvoista ja poliittisen johdon ylläpitämästä maailmankuvasta. Venäläisessä ajattelussa korostuu eurooppalaisesta aateperinnöstä tuttu nationalismi ja siihen kytkeytyvä geopoliittinen lähestymistapa kansainvälisiin suhteisiin. Kiinalainen aatemaailma puolestaan rakentuu lähtökohdiltaan varsin erilaiselle Kiina-keskeiselle maailmankuvalle, jossa Kiina muodostaa eräänlaisen keskusvallan jonka ympärille koko maailmanpolitiikan järjestelmä rakentuu.

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.

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.

Hybridiuhkien luonne ja niihin vastaaminen

Hybridiuhat poikkeavat valtioihin ja niiden kansalaisyhteiskuntiin kohdistuvista tavanomaisista uhista. Niiden tuottamisessa käytetään hyödyksi läntisten yhteiskuntien haavoittuvuuksia ja keskinäisriippuvuuksia sekä haastetaan olemassaolevien politiikkavälineiden ja kansainvälisen turvallisuus- ja puolustusyhteistyön toimintalogiikkaa. Sama pätee myös kansainvälisoikeudellisiin sääntöihin. Hybridiuhkien tuottamisessa voidaan erotella myös erilaisia vaiheita sen mukaan, onko kyseessä nk. pohjustusvaihe (*priming*) vai varsinaisen hybriditoiminnan (*action*) vaihe. Kokonaisvaltaisessa katsannossa hybridiuhkien voi nähdä kumpuavan autoritääristen valtioiden pyrkimyksistä haastaa koko nykyinen kansainvälinen järjestelmä perusrakenteineen, sääntöineen ja vakiintuneine menettelytapoineen.

Selonteossa hybridiuhkien lisääntynyt käyttö samoin kuin osa niihin vastaamiseksi ja varautumiseksi edellytettävistä politiikkavälineistä tulevat hyvin esille yleisellä tasolla. Suomen kriisinsietokyvyn kehittäminen samoin kuin kansainvälinen yhteistyö nostetaan esille välineinä hybridiuhkiin vastaamiseksi. Näiden lisäksi tulisi pohtia aktiivisempien

pelotetyyppisten politiikkatoimien käyttöönottoa niin Suomen omassa kuin sen keskeisten kansainvälisten viiteryhmien toiminnassa. EU:ssa tämä keskustelu on parhaillaan käynnissä ja kyberhyökkäyksiin liittyvät sanktiot on jo otettu käyttöön. Neuvoston päätelmissä joulukuulta 2020 edistetään aktiivisempien vastatoimien mahdollisuutta koko hybridiuhkakentällä ja valmisteilla oleva unionin yhteisen uhkakuva-analyysin sisältämä Strateginen kompassi tullee omalta osaltaan viemään asiaa eteenpäin.

Yhteiskunnan kriisinsietokyvyn tavoin myös hybridiuhkien pelotetoimet edellyttävät laaja-alaista yhteistyötä ja yhteistä tilannetietoisuutta hallinnon sisällä sekä toimivaa yhteistyötä yksityisen sektorin toimijoiden kanssa.

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 turvallisuuspoliittiseen yhteistyöhönsä laajemmin.