EDUSKUNNAN HALLINTOVALIOKUNTA 10.03.2021

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

Asiantuntijalausunto: Tutkimus- ja analyysifunktion johtaja Hanna Smith
Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus (Hybrid CoE)

Hybridiuhat osana toimintaympäristöämme

Hybridiuhilla tarkoitetaan tarkoituksenmukaista, kohdetta vahingoittavaa tai haavoittavaa toimintaa. Käytössä on silloin useampi työkalu, jonkinlainen yhdistelmä. Häirintä tai vaikuttamisyritys hyödyntää erityisesti demokraattisten valtiojärjestelmien järjestelmätason mahdollisuuksia kuten oikeusvaltion tuomia rajoitteita, sanavapautta, ihmisoikeusargumentteja, markkinatalouden itsenäisyyttä, järjestäytymisoikeutta etc.

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. Toimijat etsivät myös erilaisia rajapintoja esimerkiksi viranomaisten välillä tai paikallistason ja valtiotason välillä sekä esimerkiksi lainsäädännön ”tyhjiä kohtia”. Joskus kokonaisuuteen kuuluu myös rikollista toimintaa. Toiminnan tavoitteet pyritään hämärtämään ja toiminnan taustalla oleva toimija ei ole aina selvää. Toiminta itsessään voi olla hyvinkin avointa,

joissakin tapauksissa. Tällainen toiminta pitää erottaa ns. normaalista politiikasta kuten ulkopolitiikka tai turvallisuuspolitiikka. Toimija, joka harjoittaa hybridiuhkiin liittyvää toimintaa, ei hyväksyisi vastaavaa omalla alueellaan. Toiminta siis tähtää vaikuttamaan toisen maan asioihin kyseenalaisesti, ei avoimesti.

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.

Hybridiuhkien haasteet Suomelle:

- **Hybridiuhat pitää osata erottaa normaalista ulko - ja turvallisuuspolitiikasta**. Erityisesti autoritaaristen valtioiden toiminnassa on **kaksi linjaa**; ***suora ja avoin***, joskus haastavakin politiikka ja toisaalta ***varjoissa liikkuva toiminta***, jota on vaikea hahmottaa sekä yhdistää toimijaan.
- **Informaation kulku sisäisesti eri toimijoiden välillä on keskeistä**. Suomessa tätä on parannettu viime vuosien aikana paljon, mutta vielä on tekemistä.
- **Paikallistason ja valtiotason yhteistyö on keskeistä**. Katalonian esimerkki Espanjassa, Baijerin osavaltio Saksassa, puhumattakaan Ukrainasta ovat hyviä esimerkkejä siitä, miten paikallistason eriytyminen voi haastaa koko valtion.
- **Kansalaisyhteiskunnan yhteisöllistäminen** vähentää hybridiuhkiin liittyviä Suomelle haitallisia vaikutuksia. ***Syrjäytyneet ryhmät tai ryhmät, joiden mielestä heidän äänensä ei kuulu, ottavat helpommin esikuvia ulkomailta, uskovat tietoa, joka heille sopii ja hakevat yhteisöllisyyden tunnetta sieltä missä heidät "hyväksytään".*** Tämä kokonaisuus koskee niin huono- kuin hyväosaisia ihmisiä. EU:n Joint Research Centre (JRC) on tehnyt tutkimusta, jossa ilmenee, että usein hyväosaiset homogeeniset alueet eri EU maissa ovat joskus enemmän ”syrjäytyneitä” ja kallistuneita äärioikeistolaiseen ajatteluun kuin heikommassa taloudellisessa tilanteessa olevat ja heterogeeniset alueet.
- **Yhteistyö yksityisen sektorin ja valtion välillä.** Suomessa Huoltovarmuuskeskus on hyvä esimerkki siitä, miten yksityinen sektori otetaan mukaan. Suomenkin kohdalla on silti parantamisen varaa. Yksityinen sektori voi olla hybridiuhissa välineenä. Se voi olla alue, jossa havaitaan ensimmäisenä häirintä tai vaikuttamisyrityksiä. Ilman yksityisen sektorin tietoa, kokonaiskuvan muodostaminen voi olla haasteellista.
- **Lainsäädännön uudet haasteet**. Miten turvata yhteiskunta niin ettemme vahingoita demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatteita? Turvallistamisessa on vaaransa demokraattisille oikeusvaltioille ja silti meidän pitäisi pystyä vastaamaan oikeusvaltioperiaatteiden kautta hybridiuhkien tuomiin haasteisiin.

Venäjä

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. Tämä tuli selvästi esille Navalnyin oikeudenkäynneissä, jossa lähinnä arvuuteltiin tuomion pituutta, ei sitä onko tuomio langettava vai ei.

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.

Viime aikojen mielenosoitukset ja Venäjän hallinnon suhtautuminen niihin on kertovat kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon välisen kuilun kasvamisesta. Uusi sukupolvi ei jaa kokonaisuudessaan vanhemman sukupolven konservatiivisia arvoja. Vuosi 2024 on saanut ihan uudenlaisen lähtökohdan, enää ei ole ihan täysin selvää, että Putin jatkaa presidenttinä silloin.

Suomessa tulee varautua siihen, että Venäjällä harvoin mikään pysyy vakiona pitkään.

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 entistä suurempi eurooppalainen turvallisuuspoliittinen ongelma lähitulevaisuudessa. Siihen tulee varautua että Itä-Ukrainan miehitetyt alueet tullaan vielä liittämään Venäjään.

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.

Pohjoinen Ulottuvuus ja Arktinen

Suomen tulisi aktiivisemmin nostaa esille Pohjoista Ulottuvuutta Pohjoismaisessa yhteistyössä. Joku kanava Venäjälle on hyvä pitää auki. Pohjoinen ulottuvuus on EU ohjelma, mutta huonosti tunnettu. Samalla se antaa hyvän mahdollisuuden edistää asioita, jotka ovat tärkeitä Euroopan pohjoisessa. Kun Arktisen merkitys on kasvamassa, Suomelle Lappi voi nousta turvallisuuspoliittiseksi kysymykseksi ja sitä kautta myös vahvan hybridiuhkiin liittyvälle häirinnälle ja vaikuttamiselle. Pohjoismaisella yhteistyöllä tähänkin voisi pureutua paremmin. Pohjoiseen ulottuvuuteen tulisi vahvemmin sisällyttää ne intressit, mitä Suomella on niin turvallisuus (pehmeän turvallisuuden osalta) kuin esim. ympäristöpoliittisesti. Pehmeä ja kova turvallisuus tukevat toinen toisiaan. Arktinen ja Itämeren alue ovat yhtäältä turvallisuuspolitiikan ja toisaalta ympäristökysymysten (ja sitä kautta myös talouden) keskiössä.

Venäjä Suomelle

Venäjä on vanha vitsaus Suomelle. Niin kauan kun Venäjä on autortäärinen valtio, sen sisäpoliittiset heikkoudet ja epävarmuudet ovat myös Suomelle tärkeitä, sillä heikko Venäjä ei ole vakaa naapuri, samalla kun vahva Venäjä voi muodostua sotilaalliseksi

uhaksi. Venäjän toiminnalla on Suomelle niin sisä -kuin ulkopoliittisia vaikutuksia. Venäjää ei pitäisi nähdä vain ulkopoliittisena toimijana vaan myös hybridiuhka toimijana, mikä nostaa sisäministeriön, kulttuuriministeriön, opetusministeriön ja oikeusministeriön roolia hybridiuhkiin varautumisessa ja vastaamisessa.