Asia: VNS 8/2021 vp, Valtioneuvoston puolustusselonteko

Tutkimusprofessori Timo Koivurovan asiantuntijalausunto (eduskunnan puolustusvaliokunnalle)

Aika: 8.10.2021

Kiitän mahdollisuudesta lausua niistä osista Valtioneuvoston 2021 puolustusselontekoa, joissa minulla on asiantuntemusta. Lähinnä tässä asiantuntijalausunnossa käsittelen aiheita, joista varsinaisessa puolustusselonteossa on aika vähiä mainintoja, nimittäin siitä, minkälaisen uhkan Kiinan arktinen läsnäolo alueelle ja Suomelle muodostaa. Lausun myös aluksi muutaman sanan analyyttisyyden tarpeesta, myös tulkinnalle siitä, minkälaisen uhan Venäjä Suomelle (ja yleisemmin) muodostaa. Kysymys on reunahuomautuksista tekstiin, eikä minulla ole vaikeuksia hyväksyä puolustusselonteon sisältöä.

Mielestäni Suomessa on vaikeaa puhua analyyttisesti Venäjästä tai Kiinasta. Mitä ikinä sanookin, on joko liian Venäjä myönteinen tai liian kielteinen maata kohtaan. Sama pätee tällä hetkellä todella vahvasti kaikkeen, mikä liittyy Kiinaan. Tutkijoiden on tärkeä tuoda värisävyjä mukaan keskusteluun, joka median toimesta tempautuu monesti mustavalkoiseksi.

1. Venäjä

Läntisten valtojen ja Venäjän suhde on muuttunut koko ajan vaikeammaksi. Tämä näkyy nyt vaikka vuoden 2017 ja 2021 puolustusselontekojen painotuseroissa. Väitän, että keskeisimmin tämä uusi 2021 puolustusselonteko jäsentää pahimman uhkaskenaarion toisin tai ainakin paljon selkeämmin painotettuna (kuin vuoden 2017 puolustusselonteko) eli koko Euroopan laajuisena konfliktina:

> Suomi sijaitsee suurvaltojen näkökulmasta strategisesti merkittävällä alueella. Mahdollisessa Euroopan laajuisessa konfliktissa Pohjois-Eurooppa muodostaisi sotilasstrategisesti tarkasteltuna kokonaisuuden. Kansainvälisen turvallisuuden jännitteet heijastuvat Itämeren alueelle sotilaallisen toiminnan lisääntymisenä. Pohjois-Atlantin meriyhteyksien sekä Suomen arktisten lähialueiden merkitys on kasvamassa ja sotilaallinen toiminta alueella on lisääntynyt.

Tämän uhkakuvan kautta myös arktisen alueen merkitys selkeytyy: onhan siellä pohjoinen laivasto, Venäjän pääsy Atlantin valtamerelle ja strategisia aseita. Vuoden 2017 puolustusselonteossa korostui Itämeren turvallisuustilanne.

Vuoden 2021 puolustusselonteko myös toteaa, että:

> Arktisen alueen merkitys on korostunut suurvaltakilpailussa Koillisväylän avautuessa ja alueen luonnonvarojen hyödyntämismahdollisuuksien parantuessa. Kansainvälisen tilanteen kiristyminen yhdellä alueella voi johtaa nopeasti sotilaallisen toiminnan lisääntymiseen myös muilla alueilla.

Tässä kohdassa arktinen alue otetaan esiin sen kautta, että alueen luonne on muuttunut strategisemmaksi (myös puolustuspoliittisesti siis tärkeämmäksi). Mielestäni on hyödyllistä tuoda esiin, että vaikka Koillisväylällä onkin enemmän liikennettä, niin toki sen käyttö on vielä aika vähäistä. Voidaan kai myös sanoa, että joidenkin arktisten alueiden luonnonvarojen hyödyntämismahdollisuudet ovat parantuneet, mutta yleisesti luonnonvaroja hyödynnetään aika maltillisesti alueella. Juurikin Venäjän eri osissa luonnonvaroja hyödynnetään laajemmin.

On myös tärkeä pohtia, että onko alueen merkitys korostunut suurvaltakilpailussa näiden seikkojen takia. Venäjähän on jo pitkään markkinoinut Koillisväyläänsä kansainvälisenä merireittinä – avoimena kaikelle kauppamerenkululle päinvastoin kuin vaikka Kanada, joka pitää kiinni oman Luoteisväylänsä suvereniteetista ja sääntelee sitä tiukasti. On myös muistettava, että aluetta pidetään vielä matalan tason konfliktialueena, koska siellä ei sijaitse alueelta itsestään lähteviä jännitteiden ajureita. Luonnonvaroja hyödynnetään omien rajojen sisällä ja merirajatkin on saatu pääosin neuvoteltua arktisten valtioiden välillä. Tämä vähentää alueen konfliktipotentiaalia. Barentsin merirajakin saatiin neuvoteltua Norjan ja Venäjän välillä 2010 noin 40 vuoden neuvottelujen tuloksena. Nämäkin seikat on hyvä pitää mielessä, kun pohdimme arktisen alueen konfliktipotentiaalia. Mahdollisessa Euroopan laajuisessa konfliktissa Venäjän luoteisosien rooli olisi sitten tietenkin keskeinen.

2. Kiina

Itse puolustusselonteko, vaikka ensimmäistä kertaa Kiinan esille ottaakin, ei siihen kovin paljoa keskity. Jaksossa Suomen puolustuksen toimintaympäristöstä todetaan:

> Turvallisuustilanteeseen vaikuttavat Venäjän, Yhdysvaltojen ja Kiinan välinen kilpailuasetelma sekä jännitteiden lisääntyminen, mitä koronapandemia on osaltaan vahvistanut… Kiinan nousu globaaliksi toimijaksi on muuttanut suurvaltojen keskinäistä dynamiikkaa. Kiinan käyttämien vaikuttamiskeinojen mahdolliset vaikutukset kohdemaiden turvallisuuteen aiheuttavat kasvavaa huolta.[1]

Puolustusministeri Antti Kaikkonen muistutti puheessaan maanpuolustuskurssin osallistujille, että puolustusselonteko ottaa ensimmäisen kerran kantaa Kiinan asemaan:

[1] S. 13.

> Venäjän lisäksi Kiinan nousu globaaliksi toimijaksi on muuttanut suurvaltojen keskinäistä dynamiikkaa. Kiina mainitaankin nyt ensimmäistä kertaa puolustusselonteossa. Kiinan käyttämien vaikuttamiskeinojen mahdolliset vaikutukset meidänkin turvallisuuteen aiheuttavat kasvavaa huolta ja esim. kybervaikuttamisen alueella Kiina on tunnetusti aktiivinen toimija. Kiina on myös osoittanut kasvavaa taloudellista ja strategista kiinnostusta arktista aluetta kohtaan, etenkin alueen luonnonvaroihin, infrastruktuuriin ja liikenneväyliin. Kiinan globaalit tavoitteet ja pyrkimys suurempaan rooliin arktisella alueella voivat aiheuttaa intressiristiriitoja erityisesti suurvaltojen välillä ja lisätä siten myös jännitteitä meidän lähialueella.[2]

Teimme vuonna 2019 selvityksen Valtioneuvostolle Kiinan politiikan ja läsnäolon lisääntymisestä arktisella alueella ison kansainvälisen tutkijaryhmän kanssa.[3] Tekijöissä oli sekä Kiinaan että arktiseen alueeseen erikoistuneita tutkijoita.[4] On tärkeää myös puolustusvaliokunnan saada realistinen näkemys siitä, minkä tyyppinen läsnäolo Kiinalla arktisella alueella on.

Ylipäänsä on tärkeä huomata, että arktisella alueella Kiinaan on liittynyt huolenaiheita jo siitä lähtien, kun se alkoi osallistumaan Arktisen neuvoston toimintaan *ad hoc* tarkkailijana 2007. Tämä johtuu ja johtui luonnollisesti siitä, että Kiinan nousu globaaliksi suurvallaksi on tapahtunut erittäin nopeasti, mikä herättää huolta monissa. Se, että juuri Kiina on koettu ongelmalliseksi, on johtanut myös siihen, että Kiinan ja kiinalaisten toimia on kyseenalaistettu jo pitkään. Asiantuntijat ja viranomaiset tarkastelevat Kiinan arktista

[2] Puolustusministeri Antti Kaikkosen tervehdys 237. Maanpuolustuskurssin avajaisissa, 20.9.2021, https://www.defmin.fi/ajankohtaista/puheet/puolustusministeri_antti_kaikkosen_tervehdys_237._maanpuolustuskurssin_avajaisissa.12151.news#46997e1a

[3] Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan raportti.

[4] China in the Arctic; and the Opportunities and Challenges for Chinese-Finnish Arctic Co-operation. Koivurova, Timo; Kauppila, Liisa; Kopra, Sanna; Lanteigne, Marc; Shi, Mingming; Smieszek, Malgorzata; Stepien, Adam; Käpylä, Juha; Mikkola, Harri; Þór Níelsson, Egill; Nojonen, Matti (2019-02-12), https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161371

toimintaa tarkasti. Median raportointia Kiinasta, myös Suomessa, leimaa ”alarmistisuus” – Kiinasta Suomelle aiheutuvien vaarojen liioittelu. Tämä näkyy mielestäni hyvin myös tämän puolustusselonteon julkistuksessa. Vaikka Kiina ei näyttelee suurta roolia puolustusselonteossa, media on kiinnittänyt juuri siihen huomiota. Juuri tämä Kiinan saama negatiivinen kansainvälinen huomio on osaltaan aiheuttanut sen, että Kiina ei halua provosoida arktisia valtioita.

Kiina on myös suhteellinen ”aloittelija” arktisella alueella – sen ensimmäinen arktinen politiikka linjaus tehtiin vasta vuonna 2018 ja se hyväksyttiin Arktisen neuvoston tarkkailijaksi vasta 2013. Kiina ei ole myöskään alueellinen toimija alueella. Sillä ei ole siellä suvereeneja alueita, eikä merellisiä suvereeneja oikeuksia. Arvioimme raportissa, että Kiinan yksityiskohtaisen tieteellisen ja strategisen tiedon puute arktisesta alueesta tekevät sen mahdollisista muille haasteellisista toimista liian riskialttiita, joten se on valinnut konservatiivisen ja multilateraalin strategian arktisessa toiminnassaan - myös kunnioittamalla kansainvälistä oikeutta ja alueellisia hallintajärjestelmiä kuten Arktista neuvostoa tai osallistumalla keskisen arktisen Jäämeren sopimusneuvotteluihin. Tämä Kiinan valittu linja tulee hyvin todennäköisesti jatkumaan arktisella alueella, kun sillä ei ole siellä edes suvereeneja alueita tai suvereeneja oikeuksia.

Jo pitkään Kiinan toimintaa on tulkittu myös sotilaallisen agendan sisältävänä. Jotkut tutkijat ovat varoittaneet kiinalaisrahoitteisen arktisen tieteellisen infrastruktuurin kaksikäyttöpotentiaalista ja epäilleet, että Kiina voi huomaamatta laajentaa vaikutusvaltaansa tieteellisten ja taloudellisten toimien kautta. Arvioimme raportissa, että tämä on epätodennäköistä. Media, asiantuntijat ja viranomaiset tarkastelevat Kiinan arktista toimintaa seikkaperäisesti ja myös ”alarmistisesti”. On epätodennäköistä, että näissä olosuhteissa Kiina pystyisi vaivihkaa merkittävästi laajentamaan otettaan ja vaikutusvaltaansa alueella. On myös muistettava, että kun se on Arktiksella, se toimii alueella, jossa on suurvaltoja (Yhdysvallat, Venäjä) sekä valtioita, joilla on hyvin voimakas arktinen politiikka (Kanada, Norja).

On tärkeä myös ottaa avoimesti kantaa siihen näkemykseen, (jota varsinkin Yhdysvallat on levittänyt Kiinan toimista, myös arktisella alueella), että Kiina ja kiinalaiset toimivat samalla tavalla, minne menevätkin. Rovaniemen ulkoministerikokouksessa 2019 USA:n ulkoministeri Pompeo totesi, että:

> This is part of a very familiar pattern. Beijing attempts to develop critical infrastructure using Chinese money, Chinese companies, and Chinese workers – in some cases, to establish a permanent Chinese security presence. Our Pentagon warned just last week that China could use its civilian research presence in the Arctic to strengthen its military presence, including our deployment of submarines – including deployment of submarines to the region as a deterrent against nuclear attack. We need to examine these activities closely, and we need – and we keep the experience we have learned of other nations in mind. **China's pattern of aggressive behavior elsewhere in the – excuse me – aggressive behavior elsewhere should inform what we do and how it might treat the Arctic. Let's just ask ourselves: Do we want Arctic nations broadly, or indigenous communities specifically, to go the way of former government in Sri Lanka or Malaysia, ensnared by debt and corruption? Do we want crucial Arctic infrastructure to end up like Chinese-constructed roads in Ethiopia, crumbling and dangerous after only a few years? Do we want the Arctic Ocean to transform into a new South China Sea, fraught with militarization and competing territorial claims? Do we want the fragile Arctic environment exposed to the same ecological devastation caused by China's fishing fleet in the seas off its coast, or unregulated industrial activity in its own country?** I think the answers are pretty clear.[5]
> (oma lihavointi)

Pompeon argumentti on, että Kiina ja kiinalaiset käyttäytyvät samalla tavalla, missä ikinä he ovatkaan – myös arktisella alueella. Emme hyväksyneet tätä argumenttia raportissamme,

[5] Looking North: Sharpening America's Arctic Focus, https://ee.usembassy.gov/americas-arctic-focus/

koska se ei pidä paikkaansa. Kiinan käyttäytymistä on syystä kritisoitu varsinkin sen lähialueilla, suhteessa Taiwaniin tai Etelä-Kiinan merellä (tai maansisäisesti). On kuitenkin liiallista vetää johtopäätöksiä siitä, miten Kiina käyttäytyy lähialueillaan tai muissa maanosissa, siihen, miten se käyttäytyy arktisella alueella. Ensinnäkin, Kiina on vasta tuore toimija alueella, jossa sillä ei ole edes alueellisia suvereeneja oikeuksia ja jossa sillä on vastassa vahvoja toimijoita. Tutkimukset ovat nostaneet esiin myös sen, että kiinalaiset toimijat ovat kyvykkäitä sopeutumaan paikallisiin olosuhteisiin ja säädöspohjaan, ja että kiinalaisten investoijien toiminta on kauttaaltaan parantunut viimeisen vuosikymmenen aikana. Ylipäänsä on hyvä muistaa, että myös suurvallat toimivat eri tavalla eri puolilla planeettaa. Yhdysvalloilla on ollut ja on yhä hyvin erilainen poliittinen ja taloudellinen ulkopolitiikka suhteessa Etelä-Amerikkaan, kuin vaikkapa Eurooppaan. Nostimme raportissamme myös esiin Kiinan ja kiinalaisten investointien merkityksen Suomessa. Näistä on ollut Suomessa paljon puhetta, mutta vain vähän on tapahtunut.

Kiinan arktinen läsnäolo on lisääntynyt erityisesti tieteenteossa. Tutkimukseen ja kehittämiseen kohdistettujen investointien määrä ja laajuus ovat kasvaneet ennen näkemättömällä tavalla, sekä arktisella alueella että yleisemminkin. Maa pyrkii enenevässä määrin ymmärtämään, kuinka arktinen ilmastonmuutos vaikuttaa paitsi arktiseen alueeseen myös Kiinaan itseensä. Myös Kiinan monet alueet ovat vaarassa jäädä meren pinnan alle, johtuen ilmastonmuutoksesta. Noin 93 miljoonaa kiinalaista on vaarassa menettää kotinsa merenpinnan nousun takia.

Kiinan kansainvälinen taloudellinen rooli on kasvamassa, ja vaikuttaa selvältä, että maa on valmis hyödyntämään alueelta mahdollisesti avautuvia merenkulkuun liittyviä mahdollisuuksia ja investoimaan erityisesti arktisiin energiaresursseihin. Tällä hetkellä kiinalaiset toimijat keskittyvät kaasu- ja öljyinvestoinneissaan Venäjälle, kaivostoiminnassa Grönlantiin (jossa lähitulevaisuudessa myös mahdollisesti öljy- ja kaasuyhteistyötä), biotaloudessa Suomeen ja Islantiin sekä tietyssä määrin turismin suhteen Suomeen. Kiinan läsnäolo alueella tulee todennäköisesti voimistumaan, mutta on myös selvää, että rajat tälle ovat selkeät. Kiinan toimintaa kohdistuu tälläkin hetkellä erityisen paljon huolta läntisessä

maailmassa. Tällä hetkellä sekä Yhdysvallat että EU seuraavat erityisen tarkasti Kiinan strategisia investointeja, myös arktisella alueella.

Raportissa huomioimme erilaiset ongelmat, joita Kiinan läsnäolo voi aiheuttaa pienille maille tai pienille yhteisöille. Ei ole syytä aliarvioida ongelmia, joita esimerkiksi voimakkaasta taloudellisesta riippuvuudesta Kiinaan seuraisi. Tämä ei tarkoita pelkästään pieniä yhteisöjä arktisella alueella vaan myös pieniä maita, kuten Pohjoismaita. Tiedämme pelkästään tästä Nobel jupakasta, että pieni Pohjoismaa voi joutua aika pahaan pyöritykseen: Kiina tuohtui pahasti Norjalle, kun Nobelin rauhanpalkinto myönnettiin kiinalaiselle toisinajattelijalle Liu Xiaobolle vuonna 2010, mistä seurasi sitten kauppasuhteiden katkaiseminen. Riidan ratkaisemisessa ei riittänyt edes se, että Norja yritti selittää, ettei Nobel palkintoihin voi edes Norja valtiona vaikuttaa. Toisaalta Suomessakin on hyvä muistaa, että Yhdysvaltain toimia ohjaa tällä hetkellä halu vastustaa Kiinan toimia kaikkialla, joten se, miten USA tulkitsee Kiinan toimet arktisella alueella, ei välttämättä ole paras tapa ymmärtää Kiinan ja kiinalaisten yritysten toimintaa.