EDUSKUNNAN HALLINTOVALIOKUNTA

ASIANTUNTIJALAUSUNTO

VNS 9/2024 vp VALTIONEUVOSTON PUOLUSTUSSELONTEKO

Teija Tiilikainen

johtaja

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus

1. Yleistä

Valtioneuvoston puolustusselonteossa hahmotetaan ensin Suomen puolustuksen toimintaympäristöä ja siinä tapahtuneita muutoksia. Kuvaus on yleisiltä piirteiltään hyvin linjassa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa aiemmin esitetyn toimintaympäristökuvauksen kanssa. Sen jälkeen selonteossa linjataan Suomen puolustuksen nykytilaa ja kehittämistarpeita toimintaympäristön kehityslinjoja silmällä pitäen. Kehittämistä koskeva analyysi huomioi sekä puolustusjärjestelmän kansallisen perustan että sen yhteensovittamisen Naton yhteispuolustusjärjestelmän kanssa. Puolustusselonteossa ei sen kysymyksenasettelun vuoksi käsitellä monenväliseen puolustusyhteistyöhön kuten Natoon tai EU:n puolustusulottuvuuteen liittyviä poliittisia epävarmuustekijöitä.

Puolustusselonteon keskeiset täydennystarpeet liittyvät yhtäältä toimintaympäristöanalyysiin ja erityisesti globaalin valtasuhdedynamiikan trendeihin ja heijastumiseen erityisesti Suomen välittömään turvallisuuspoliittiseen toimintaympäristöön. Toisaalta hybridiuhkia ja niiden merkitystä sekä niihin liittyviä riskejä käsitellään turhankin kapea-alaisesti kautta koko selonteon. Informaatiovaikuttamisen lisäksi selonteossa ei Suomen puolustukseen liittyen käsitellä muiden hybridiuhkavälineiden potentiaalisia vaikutuksia. **Selonteon taustana olevan uhka-analyysin nojalla olisi syytä myös arvioida nykyisen viranomaisyhteistyön ja hallinnonalojen välisten koordinaatiomekanismien riittävyyttä hybridiuhkien torjumiseksi kautta koko yhteiskunnan.**

2. Huomioita toimintaympäristöanalyysistä

Suomen turvallisuuspoliittisen tilanteen heikentyminen juontaa juurensa globaalin valtapoliittisen asetelman muutokseen. Muutos on moniulotteinen ja koostuu sekä materiaalisista että ideologisista tekijöistä. Globaali teknologia -kilpailu valta-asetelmineen on osa sitä samoin kuin erityisesti Kiinan asemoituminen tukemaan Venäjän aggressiivista ja revisionistista politiikkaa vallitsevan kansainvälisen järjestyksen muuttamiseksi. Globaalin valtadynamiikan tulevaisuus on lisäksi kytköksissä suurvaltojen sisäisten johtamis- ja valtajärjestelmien kehitykseen.

Nämä globaalit, pitkäaikaisemmat kehityskulut määrittävät turvallisuuspoliittista tilannetta Euroopassa ja Suomen lähialueilla. Selonteossa globaaleja kehityskulkuja analysoidaan hyvin pitkälti yksittäisiin toimijoihin kytkeytyen, jolloin niitä säätelevä laajempi dynamiikka jää pitkälti käsittelemättä. Tämän vuoksi myös yksittäisten toimijoiden kuten Venäjän pidemmän tähtäimen tavoitteenasettelut jäävät näkymättömiin, minkä vuoksi myös Venäjän Suomeen kohdentamat uhat ja epävakauttamistoimet jäävät ilman selkeää kontekstia.

Venäjän nykyhallinnon tavoitteenasettelu ja toimintalogiikka on käynyt suhteellisen selväksi ja se on myös puettu sekä viimeaikaisten doktriinien ja strategioiden muotoon että avattu hallintoa lähellä olevien tutkijoiden perusteellisessa politiikka-analyysissä (Russia’s Policy towards World Majority, Moskova 2023). Venäjä hakee määrätietoisesti tukea ja kumppaneita omalle lännenvastaiselle politiikalleen, jonka tarkoituksena on rakentaa kansainvälinen järjestys Venäjän ja Kiinan visioiden ja ihanteiden varaan. Tämän hankkeen etenemistä ja erityisesti Venäjän ja Kiinan tavoitteiden yhteensovittamista voidaan pitää eräänä globaalia toimintaympäristöä keskeisesti määrittävänä tekijänä. Lännen kokonaisvaltainen heikentäminen sekä globaalilla että alueellisella tasolla on olennainen osa tätä valtaprojektia, jossa sotilaallisen voiman käyttäminen tavoitteiden saavuttamiseksi ei ole poissuljettu. Mitä enemmän Suomen lähialueiden ja sen keskeisten viiteryhmien, EU:n ja NATOn turvallisuutta voidaan **tarkastella tätä suurempaa kuvaa vasten**, sitä paremmin kokonaiskuva sekä pidempi perspektiivi hahmottuvat.

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ytimessä on perinteisesti ollut monenkeskeisen, **sääntöpohjaisen** järjestelmän tukeminen kansainvälisen järjestyksen peruspilarina. Tätä tavoitteenasettelua olisi hyvä tarkentaa määrittelemällä sääntöpohjaisuus nimenomaan YK:n peruskirjaan nojautuen suvereenien valtioiden tasavertaisuuteen ja voimankäytön kieltoon nojaavana järjestelmänä. ’Sääntöpohjaisuus’ sinänsä esiintyy myös **revisionististen**

valtioiden politiikkatavoitteena, mutta tavoiteltujen sääntöjen sisältö nojaa enemmän niiden **nationalistiseen ja autoritääriseen arvopohjaan** ja suurten valtioiden **etuoikeuksiin.** Tämä järjestelmätason kilpailu säännöistä vaikuttaa keskeisellä tavalla myös Suomen turvallisuuteen ja puolustukseen liittyviin keskeisiin reunaehtoihin.

Hybridiuhat liittyvät keskeisesti tähän suurempaan valtadynamiikkaan, sillä ne tarjoavat revisionistisille valtioille kokonaisvaltaisen ja kustannustehokkaan välineen läntisten yhteiskuntien ja niiden arvopohjan rapauttamiseksi ja länsimaiden hallitusten toimintaedellytysten heikentämiseksi. **Hybridiuhkien** tulee olla tällä niistä kansainvälisissä yhteyksissä käytetyllä vakiintuneella nimellään (ei laaja-alainen vaikuttaminen, joka **ei heijastele niiden pakottavampia muotoja**) kokonaisvaltaisesti läsnä sekä Suomen turvallisuusympäristön analyysissä että puolustuksen kehittämistä koskevassa tarkastelussa. **Niiden vakiintuneita välineitä ja taktiikoita tulisi huomioida vahvemmin osana Suomen puolustuksen toimintaympäristöanalyysia**.

3. Huomioita Suomen puolustukseen ja sen kehittämiseen liittyen

Vihamielisten valtioiden Suomeen kohdistamat hybridiuhat ja muut ei-sotilaalliset epävakauttamistoimet voivat kohdistua myös **Suomen puolustuskykyyn ja -valmiuteen**. Selonteossa näitä ei-sotilaallisia uhkia käsitellään yksinomaan informaatiovaikuttamisen osalta.

Lisäksi sivutaan lyhyesti kyberpuolustuksen ulottuvuutta ilman, että avattaisiin puolustusjärjestelmän varsinaisia haavoittuvuuksia ja kehittämissuuntia yhteiskuntien nopean digitalisaation tai uusien teknologioiden muodostamaa uhkapotentiaalia silmälläpitäen.

Selonteossa olisi ollut hyvä tarkastella vahvemmin juuri niitä tarpeita, joita erityisesti Venäjän toteuttamien hybridiuhkaoperaatioiden valossa voidaan pitää **keskeisinä Suomen puolustuskyvyn ja -valmiuden resilienssin kehittämisessä**. Vaikka puolustusjärjestelmä tässä suhteessa asettuukin osaksi Suomen kokonaisturvallisuusjärjestelmää ja resilienssin luomista tarkastellaan tässä yhteydessä myös poikkihallinnollista yhteistyötä korostaen, on Suomen puolusturjärjestelmällä myös **erityisiä haavoittuvuuksia hybridiuhkiin liittyen**, joita selonteossa olisi ollut hyvä vahvemmin yksilöidä.

Sotilaallisen maanpuolustuksen roolia olisi ollut hyvä tarkastella esimerkiksi Venäjän Ukrainaan kohdistamaa **aseellista hyökkäystä edeltävien hybridiuhkaoperaatioiden** kaltaisessa tilanteessa, jossa Venäjä käytti sekä sotilaallisia että ei-sotilaallisia hybridiuhkavälineitä maan poliittisen tilanteen

epävakauttamiseksi ja sen puolustusvalmiuden käyttöönottoa ja liikekannallepanoa koskevien **päätösten harhaanjohtamiseksi**. Venäjän poliittiseksi sodaksi kutsuma kokonaisvaltainen välinearsenaali ja sen torjuminen ansaitsee tulla perusteellisesti huomioiduksi myös **sotilas-siviiliyhteistyön pidemmän tähtäimen kehittämistarpeiden arvioimiseksi**.

Sama koskee myös Naton politiikkaa ja toimintoja hybridiuhkien torjumiseksi ja Suomen puolustuspolitiikan ja puolustusjärjestelmän sovittamista tähän politiikkaan. Suomen tavoitteet olisi ollut hyvä kirkastaa myös **Naton käynnissä olevan hybridiuhkien torjumista koskevan strategian** valmistelua varten.

Viranomaisyhteistyö ja -koordinaatio hybridiuhkien torjumiseksi

Suomen kokonaisturvallisuusmalli ja sen sisältämät johtamis- ja yhteistyövälineet määritellään Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (Valtioneuvoston periaatepäätös 2025:1). Strategiassa tuodaan esille laaja-alaisen yhteistyön tarve paitsi hallinnonalojen välillä niin myös suhteessa yksityisen sektorin keskeisiin toimijoihin. Toisaalta, saumaton yhteistyö yhteiskunnan kriittisten toimintojen varmistamiseksi on ulotettava myös alueelliselle ja paikalliselle tasolle. Yhteistyön on sisällöllisesti käsitettävä niin **yhteisen tilannetietoisuuden varmistaminen kuin uhkiin varautuminen ja päätöksenteon tukeminen ja toimet itse kriisitilanteessa**.

Puolustusselonteon näkökulmasta olisi ollut tarpeellista arvioida puolustusjärjestelmän haavoittuvuuksia hybridiuhkien näkökulmasta ja **viranomaisyhteistyön ja -koordinaation riittävyyttä** niiden torjumiseksi. Yhteistyön mahdolliset katvealueet on hyvä tunnistaa ja yhteistyön toimivuus myös mahdollisia kriisiaikoja varten varmistaa. Aseellisen voimankäytön alapuolelle sijoittuvia uhkavälineitä voidaan käyttää myös esimerkiksi puolustuskyvyn- ja valmiuden heikentämiseksi, puolustusvalmiuksien käyttöönottoa tai -valmiuden kohottamista koskevan päätöksenteon vaikeuttamiseksi tai harhaanjohtamiseksi tai edelleen joukkojen mobilisoinnin estämiseksi. Puolustusvoimien toimintakyky ei tässä suhteessa ole muusta yhteiskunnallisesta toiminnasta erillinen saareke, vaan siihen voidaan kohdistaa samanlaisia ei-sotilaallisia uhkia kuin muihinkin yhteiskunnan kriittisiin toimintoihin. Näiden uhkien ennakoiminen ja torjuminen olisi huomioitava riittävästi osana Suomen kokonaisturvallisuusjärjestelmää, jolloin

järjestelmän kehittämistoimet ansaitsisivat tulla puolustusvalmiuksien näkökulmasta vahvemmin huomioiduiksi juuri puolustusselonteossa.

Toisaalta, puolustusvoimien toimintakykyä voidaan käyttää hybridiuhkatilanteessa tarvittaviin vakauttaviin toimiin ja toimiin kriisien eskalaation ennaltaehkäisyyn. Laaja-alainen yhteistyö **yhteiskunnan sotilaallisten ja siviilitoimijoiden välillä** on tarpeellinen maksimaalisen yhteiskunnanllisen resilienssin kehittämiseksi sekä erilaisten varautumistoimien ja kriisitoimien vaikutusten arvioimiseksi etukäteen.