KOMISSION TIEDONANTO EU:N SISÄISEN TURVALLISUUDEN STRATEGIASTA (PROTECT EU)

Asiantuntijalausunto eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle 4.6.2025

Teija Tiilikainen

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus

Yleistä:

EU:n toimet unionin ja sen jäsenvaltioiden turvallisuuden vahvistamiseksi ovat moninkertaistuneet unionin turvallisuusympäristön heikennyttyä merkittävästi. EU käyttää nyt olemassaolevia toimivaltojaan aiempaa päättäväisemmin ja kokonaisvaltaisemmin. Käsillä oleva sisäisen turvallisuuden strategia, siitä erillinen varautumisunionistrategia sekä puolustuksen valkoinen kirja muodostavat yhdessä merkittävän politiikkakokonaisuuden. Vaikka kunnianhimon taso unionin politiikkasuunnittelussa on selkeästi kasvanut, ongelmia voidaan edelleen löytää toimien sirpaleisuudesta, kokonaisvaltaisuuden puutteesta, koordinaatiohaasteista sekä ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden yhteensovittamisesta myös unionin toimivaltaa ja instituutioiden välistä työnjakoa ajatellen. Lisää huomiota kaivataan myös unionitason toimien kansalliseen täytäntöönpanoon. Arvioin tässä lausunnossa sisäisen turvallisuuden strategiaa lähinnä **hybridiuhkien torjumisen näkökulmasta**.

Hybridiuhat ja EU:n sisäinen turvallisuus

Hybridiuhilla tavoitellaan EU:n päätöksentekokyvyn, sisäisen vakauden ja yhtenäisyyden sekä omiin arvoihin sitoutumisen rapauttamista monilla samanaikaisilla ennakoimattomilla ja hämmentävillä toimilla. Toimien lopulliset tavoitteet voivat olla **muualla kuin mitä välitön uhkatilanne antaa ymmärtää**. Toimien toteuttamiseksi voidaan käyttää hyvin erilaisia ei-valtiollisia toimijoita samoin kuin jatkuvasti kehittyviä teknologiavälineitä. Hybridiuhkien ennakoimiseen ja torjumiseen liittyvät vaikeudet osoittavat, että niiden voidaan katsoa toimineen varsin onnistuneesti vihamielisten valtioiden tavoitteiden edistämiseksi. Siksi niillä tullee olemaan alati kasvava rooli globaalissa konfliktiasetelmassa myös jatkossa.

EU on poliittisen olemuksensa vuoksi varsin haavoittuvainen monimuotoisille hybridiuhkille. Sen päätöksentekokykyä ja poliittista yhtenäisyyttä on helppo horjuttaa ulkoapäin samalla kuin unionitason resilienssin vahvistaminen on viime kädessä

riippuvainen sen jäsenvaltioiden kansallisen tason implementaatiosta. Tämän vuoksi tarvitaan aiempaa kokonaisvaltaisempaa politiikkasuunnittelua ja -toimia hybridiuhkien torjumiseksi EU-tasolla. Nyt esitetyn sisäisen turvallisuuden strategian kolme johtavaa periaatetta – koko yhteiskunnan kattava (whole of society) periaate, turvallisuusnäkökohtien valtavirtaistaminen läpi unionin lainsäädäntö- ja politiikkatoimien sekä julkisten ja yksityisten panostusten lisääminen turvallisuuteen – ovat erinomaisen kannatettavia myös hybridiuhkien torjunnan näkökulmasta. Niiden merkitys ratkeaa kuitenkin vasta onnistuneen toimeenpanon myötä.

Nyt esitetty sisäisen turvallisuuden strategia sisältää monia välineitä hybridiuhkien torjumiseksi tarvittavan resilienssin vahvistamiseksi. Strategia kokoaa yhteen jo sekä olemassaolevia lainsäädäntö- ja politiikkavälineitä (esim. CER ja NIS2 direktiivit ja niiden toimeenpanoa tukevat unionitason toiminnot ja elimet, DSA:n, ulkomaisten suorien sijoitusten arviointimekanismin jne) sekä niiden täydentämiseksi suunniteltuja uusia välineitä (merenalaisten kaapelien valvontamekanismi, EU:n satamastrategia, CBRN-toimintasuunnitelma). Resilienssivälineiden täydentämistä mainituilla uusilla ehdotuksilla voi pitää oikeansuuntaisena ja tervetulleena. Myös EU-NATO-yhteistyön hahmottaminen osana unionin sisäisen turvallisuuden vahvistamista on erinomainen asia. Toivottavaa tässä yhteydessä on, että moninaisia resilienssivälineitä myös kohdennetaan ja kehitetään tarpeiden vaatimalla tavalla. Lainsäädäntövälineiden kansallisesta implementaatiosta on syytä kantaa enemmän huolta samoin kuin niiden unionitasoisten koordinaatio- ja tukivälineiden toiminnallisesta tehokkuudesta.

Sisäisen turvallisuuden strategian yhteydessä on hyvä huomata, että myös muilla sisäisen turvallisuuden agendan pääkohdilla - eli järjestäytyneellä rikollisuudella ja terrorismilla – on selkeät kytkennät hybridiuhkiin ja että niitä on todistetusti käytetty myös valtiotoimijoiden hybridiuhkavälineinä. Nämä kytkökset ja niiden edellyttämät erityistoimet jäävät strategiassa vähälle huomiolle. Hybridiuhkien torjunnan näkökulmasta kokonaisvaltainen näkökulma sekä uhkien tavoitteisiin sekä käytettyjen uhkavälineiden logiikkaan on keskeinen edellytys resilienssin vahvistamiselle. Sama koskee myös unionin sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välisiä kytköksiä, jotka tässä strategiassa jäävät jo sen luonteenkin vuoksi varsin yleiselle tasolle**. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden parempi yhteen nivominen unionin politiikkasuunnittelussa, institutionaalisessa järjestelmässä ja uhka-arvionnissa olisi syytä nostaa johtavien tavoitteiden joukkoon unionin turvallisuuspolitiikan kehittämisessä.**

EU:n päätöksentekokyky ja tilannetietoisuus

Sisäisen turvallisuuden strategia nostaa EU:n tilannetietoisuuden vahvistamisen ja yhtenäisemmän uhka-arvioin sisäisen turvallisuuden strategian kärkeen. Mainittuja tavoitteita voi pitää ensiarvoisen tärkeinä myös hybridiuhkien torjumiseksi. Päätöksentekijöiden on tärkeää paitsi säilyttää vahva tilannetietoisuus ja uhka-arvio, niin myös kyetä hahmottamaan uhkatilanteiden kauaskantoisempia tavoitteita optimaalisten päätösten tekemiseksi.

Uhkaympäristön vakavuuden huomioiden strategiassa esitetyt **välineet eivät kuitenkaan ole riittävät.** Päätöksentekonsa turvaamiseksi EU:lla pitäisi olla sekä sisäisen että ulkoisen turvallisuuden käsittävä yhtenäinen tilanneseuranta ja uhka-arvioiden tuottamiseen tarvittava huomattavasti nykyistä **vahvempi analyysikapasiteetti**. Nykyinen järjestelmä on liian pirstaleinen, minkä lisäksi EU on liian riippuvainen jäsenvaltioiden kyvystä luovuttaa sille tiedustelutietoa. EU tarvitsee mainittua yhtenäistä uhka-analyysikykyä myös, jotta se kykenee ohjaamaan strategiassa esilletuotuja resilienssivälineitä oikeaan suuntaan. Niiden merkitys jää siis osittain riippumaan kyvystä ennakoida uhkia ja tuottaa oikeaan osuvia uhka-arvioita oikea-aikaisesti.

Komission eri tasoille hahmotellut turvallisuuskysymyksiin painottuvat rakenteet voivat onnistuessaan tehostaa unionin puitteissa tehtävää strategista ja operatiivista yhteistyötä niin kauan kuin niillä ei muodosteta uusia jakolinjoja tai muuta toimintaa hankaloittavia esteitä unionin institutionaalisen järjestelmän sisälle. Kaavailluilla rakenteilla ei kuitenkaan ratkaista sitä ongelmaa, **että unionin sisäistä ja ulkoista turvallisuutta johdetaan ja hallinnoidaan liian vahvasti eri institutionaalisilla järjestelyillä,** joiden keskinäiset yhteydet jäävät usein heikoiksi ja joita sävyttää liiallinen keskinäinen kilpailu. Tämä puute olisi syytä tunnustaa ja siitä tulisi hankkiutua pikaisesti eroon.