Valiokunnan lausunto TuVL 6/2016 vp─ VNS 6/2016 vp

Tulevaisuusvaliokunta

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (VNS 6/2016 vp): Asia on saapunut tulevaisuusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- kansliapäällikkö Päivi Nerg, sisäministeriö
- alivaltiosihteeri Anne Sipiläinen, ulkoasiainministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Jyri Raitasalo, puolustusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- kansliapäällikkö Anita Lehikoinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- osastopäällikkö Pentti Lähteenoja, maa- ja metsätalousministeriö
- yksikön johtaja, viestintäneuvos Timo Kievari, liikenne- ja viestintäministeriö
- hallitusneuvos Kari Mäkinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- kansliapäällikkö Päivi Sillanaukee, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Magnus Nyström, ympäristöministeriö
- kansliapäällikkö Hannele Pokka, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Martti Poutanen, ympäristöministeriö
- sotatieteiden tohtori, tutkija Saara Jantunen, Puolustusvoimien tutkimuslaitos
- tutkimusalajohtaja Mikko Lappalainen, Puolustusvoimien tutkimuslaitos
- kyberturvallisuuden professori Jarno Limnéll, Aalto-yliopisto
- yhteiskuntatieteiden tohtori Mikko Jakonen, Jyväskylän yliopisto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- sisäministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- Ulkopoliittinen instituutti
- Electronic Frontier Finland ry
- Aleksanteri-Instituutti, Helsingin yliopisto

Valmis
5.1

- dosentti Rauno Kuusisto, Jyväskylän yliopisto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Selonteossa arvioidaan Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista toimintaympäristöä ja esitetään painopisteet ja tavoitteet, joilla vahvistetaan turvallisuutta ja edistetään Suomen hyvinvointia nopeasti muuttuvassa ja vaikeasti ennakoitavassa kansainvälisessä toimintaympäristössä.

Selonteossa mainittuja painopisteitä ovat muun muassa Euroopan unionin vahvistaminen turvallisuusyhteisönä, yhteistyön syventäminen Pohjoismaiden ja Yhdysvaltain kanssa, Venäjä-suhteet, muut kahdenväliset suhteet, suhteiden kehittäminen Naton kanssa, arktisen alueen tulevaisuus, kestävä kehitys ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden yhteys, muuttoliikkeen perussyyt ja hauraat valtiot, tasa-arvo ja ihmisoikeudet, konfliktinhallinnan vaikuttavuus, rauhanvälityksen vahvistaminen, sääntöpohjaisen toiminnan vahvistaminen ja kriisinkestokyvyn vahvistaminen.

Tulevaisuusvaliokunta keskittyy lausunnossaan:

— kansainvälisen toimintaympäristön muutoksiin

— kestävään kehitykseen

— Venäjän ja Ukrainan tilanteeseen

— Euroopan tulevaisuusnäkymiin

— psykologiseen vaikuttamiseen ja kyberuhkiin sekä

— energian tulevaisuuteen

Poikkileikkaavina teemoina tulevaisuusvaliokunnan lausunnossa ovat myös kokonaisturvallisuus sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvät positiiviset mahdollisuudet.

Kansainvälisen toimintaympäristön muutokset. Tulevaisuusvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan Suomelle tärkeimmät kansainvälisen toimintaympäristön haasteet ovat: 1) yhteisiin normeihin ja instituutioihin nojaavan sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestyksen heikentyminen ja rapautuminen eri politiikka-alueilla 2) Suomen välittömien kansainvälisten viiteryhmien, kuten EU:n ja laajemminkin läntisen arvoyhteisön, roolin ja vaikutusvallan vähentyminen globaalitasolla 3) Venäjän sisäinen kehitys ja sen harjoittama politiikka Suomen lähialueilla 4) eriarvoisuuden (sosio-ekonomisen segregaation) kasvu globaalisti ja myös Euroopan sisällä. Tähän muutostrendiin liittyy myös kasvava erimielisyys EU:n integraatiosta 5) rajat ylittävä muuttoliike ja 6) kansainväliset ympäristöongelmat, kuten esimerkiksi ilmastonmuutos sekä Itämeren ja arktisten alueiden erityiset ympäristöriskit.

Asiantuntijalausunnoissa nousi esille myös joitakin uusia mahdollisuuksia: 1) Itämeren alueen turvallisuustilanteen muutos ja Ukrainan kriisi luovat edellytykset EU:n vahvemmalle ja yhtenäisemmälle Venäjä-politiikalle ja nostavat unionin itäisen kumppanuuden maiden painoarvoa. 2) Venäjän ja lännen välien kiristyminen on kasvattanut ETYJin roolia ja painoarvoa yhteistyöfoorumina eurooppalaisessa turvallisuuspolitiikassa. 3) Pohjoismainen yhteistyö on palaamassa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskiöön.

Puolustushallinnon näkökulmasta suurimmat uhkakuvat liittyvät Itämeren alueen heikentyneeseen turvallisuustilanteeseen, ylläpidettävän puolustuskyvyn tasoon kaluston vanhetessa, hybridi- ja kyberuhkiin, psykologiseen vaikuttamiseen sekä eurooppalaisen yhtenäisyyden mahdolliseen murenemiseen ja transatlanttisen suhteen kehitysnäkymiin (USA:n mahdollisten ulko- ja turvallisuuspolitiikan muutosten seurauksena). Vastaavasti suurimmat mahdollisuudet liittyvät kansallisesti kasvaneeseen tietoisuuteen ja yhteisymmärrykseen ulkoisen turvallisuuden haasteista, eurooppalaisen puolustusyhteistyön kehittymiseen sekä kokonaisturvallisuuden konseptin kehittymiseen.

Kestävä kehitys. Pitkällä aikavälillä ilmastonmuutos on sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kannalta ihmiskunnan merkittävin haaste. Ilmastonmuutoksen vaikutuksesta jotkin alueet maapallosta voivat muuttua elinkelvottomiksi tai viljelyyn sopimattomiksi. Ilmastonmuutos voi aiheuttaa myös pakolaisuutta ja konflikteja esimerkiksi makeasta vedestä.

Pariisin ilmastokokouksessa saavutettiin kunnianhimoinen lopputulos. Pariisin sopimuksen tavoitteena on pitää maapallon keskilämpötilan nousu selvästi alle 2 °C:ssa suhteessa esiteolliseen aikaan, vahvistaa sopeutumiskykyä ja ilmastokestävyyttä sekä suunnata rahoitusvirrat kohti vähähiilistä kehitystä. EU ja sen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet kaikkien Pariisissa sovittujen elementtien toimeenpanoon. Myös EU:n ilmastotoimet ovat edenneet suunnitellusti; EU:n päästötaso on nyt 2020-tavoitteen alittavalla polulla. Pariisin ilmastosopimus edellyttää ilmastotoimia maailmanlaajuisesti.

Suomelle tärkeitä kestävän kehityksen teemoja ovat myös Itämeren tila sekä arktisille alueille ominaiset ympäristöriskit esimerkiksi merikuljetusten määrän kasvaessa. Lisäksi valiokunnan kuulemisissa nousi esille kasvava antimikrobiresistenssi. Mikäli lääkkeet menettävät tehonsa, voi monista arkisista tulehdustaudeista tulla tappavia. EU on jo aktiivinen asiassa, mutta riskin hallinta edellyttää globaaleja toimenpiteitä.

Suomella on erinomaiset mahdollisuudet kehittää ja ottaa käyttöön uutta teknologiaa ja uusia toimintamalleja, joilla kestävän kehityksen haasteet voidaan kääntää kestävän työllistävän kasvun mahdollisuuksiksi ja kestäväksi elämäntavaksi.

Venäjä ja Ukraina. EU ja Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) ovat tukeneet Ukrainan kehitystä muun muassa sopimuksilla ja tukiohjelmalla. Kehitys on kuitenkin ollut hidasta, eikä toivottavia elintason kohottamiseen tähtääviä uudistuksia esimerkiksi oikeus- ja terveysjärjestelmään ole vielä tehty. Vuonna 2014 tehdyn kyselyn mukaan lähes puolet ukrainalaisista arvioi korruption pysyneen muuttumattomana edellisten vuosien aikana ja yli 30 % arvioi sen kasvaneen. Sotatila vaikeuttaa uudistuksia entisestään, kun taloudellinen tuki kohdistuu liiketoiminnan sijasta sotavarusteluun. Maan hallinnon kannalta riskinä on, että reformin edellyttämät päätökset laskisivat

hallituksen suosiota. Myös suhtautuminen separatistialueiden integroimiseen muuhun yhteiskuntaan jakaa mielipiteitä. Tilanne on monimutkainen: sotatila sanelee politiikan prioriteetit, samalla kun yhteiskunnalliset uudistukset ovat edellytys sotilaallisen kriisin ratkaisemiselle.

Ukrainan tilanteen kehittymisellä ja Minskin rauhansopimuksen kohtalolla on suuri merkitys Venäjän ja länsimaiden suhteille. Suhteet kriisiytyivät Venäjän vallattua Krimin niemimaan ja käynnistettyä kriisin Itä-Ukrainassa. Syyrian tapahtumat ovat muodostaneet toisen länsimaiden ja Venäjän välejä hiertävän konfliktin. Kolmas vastakkainasettelu liittyy Naton kollektiivisen puolustuksen vahvistumiseen Baltian maissa sekä Puolassa.

Ukrainan ja Syyrian kriisien lopettaminen sekä Venäjän ja länsimaiden välisten jännitteiden hälventäminen ovat Suomelle keskeisiä ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteita. Venäjän valinnoilla ja mukana ololla on suuri merkitys myös kansainvälisessä ympäristöpolitiikassa varsinkin Itämerellä ja arktisilla alueilla. Tärkeitä yhteistyöfoorumeita ovat muun muassa HELCOM ja siihen liittyvät tiedonanto-, hälytys- ja avunpyyntöjärjestelmät (POLREP ja CECIS), alusliikenteen pakollinen ilmoittautumisjärjestelmä GOFREP sekä arktisen yhteistyön osalta NDEP (Northern Dimension Environmental Partnership) ja Arktinen neuvosto. Riskinä on, että turvallisuuspoliittinen kriisi kumuloituu ja leviää myös kansainväliseen ympäristöpolitiikkaan.

Eurooppa. Euroopan unionin kyky vastata sen lähialueilla tapahtuneisiin geopoliittisiin muutoksiin on osoittautunut heikoksi. Omien sisäisten jakolinjojensa ja demokraattisen järjestelmänsä sekä pitkittyneen talouskriisin vuoksi unioni on ollut altis ulkoa tuleville häiriöille. Pakolaiskriisi on koetellut entisestään unionin toimintakykyä, ja sen lopullisia vaikutuksia unionin tulevaisuuteen on vaikea ennakoida.

Pakolaisongelma nostaa EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskiöön myös Turkin. Euroopan unioni hyväksyi Turkin jäsenehdokkaaksi vuonna 1999. EU:n ja Turkin suhdetta on kuitenkin heikentänyt keskinäinen epäluottamus. EU:n Turkki-yhteyttä on perusteltu odotuksilla demokraattisen valtiojärjestelmän vahvistumisesta Turkissa. Epäonnistuneen vallankaappauksen jälkeen kehitys on ollut pikemminkin päinvastaista. Myös maaliskuussa 2016 Turkin kanssa tehty pakolaissopimus on toteutunut kangerrellen.

Epätietoisuus Brexitin seurauksista ja samalla koko EU:n tulevaisuudesta vaikeuttaa kansallista turvallisuuspoliittista suunnittelua ja varautumista. Tästä näkökulmasta EU-maiden ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskiöön nousee kaksi suurta poliittista tulevaisuuskysymystä. Ensinnäkin kuilu EU:n kansalaisyhteiskuntien ja EU:n päätöksenteon ympärille kehittyneen euroeliitin välillä on syventynyt. Tämä korostaa tarvetta luoda kansalaisyhteiskunnalle uusia osallistumismahdollisuuksia ja vaikutuskeinoja EU:n päätöksentekoon. Toinen kysymys liittyy EU:n integraatioon, esimerkiksi EMU:n syventämiseen. Euroopan kansalaismielipide on euroeliittiä kriittisempi suhteessa integraatioon, ja EU-maiden kansalaiset kokevat itsensä osattomiksi vallankäytön suhteen.

Psykologinen vaikuttaminen ja kyberuhka. Asiantuntijoiden näkemykset esimerkiksi Venäjän toiminnan motiiveista ja tavoitteista ovat jossakin määrin ristiriitaisia. Osa asiantuntijoista korostaa, että Venäjän turvallisuuspoliittisissa tavoitteissa ei itse asiassa ole tapahtunut mitään uutta. Venäjän tavoitteena on aina ollut Euroopan ja maailman turvallisuusjärjestelmiin vaikuttaminen.

Vain tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat vaihdelleet diplomaattisista aloitteista sotilaallisiin toimiin. Venäjä on myös hallinnosta riippumatta suhtautunut aina kielteisesti Naton itälaajenemiseen. Muun muassa näiden seikkojen perusteella asiantuntijat ovat esittäneet, ettei Suomen turvallisuustilanne ole muuttunut merkittävällä tavalla. Samaan aikaan toiset asiantuntijat kuitenkin arvioivat maailman turvallisuustilanteen kiristyneen siinä määrin, että sotilaallista voimankäyttöä Suomea vastaan tai sillä uhkaamista ei voida sulkea pois. Tällainen ristiriita asiantuntijanäkemysten välillä on hyvä alusta psykologiselle ja informaatiovaikuttamiselle.

Samaan aikaan kansainvälisen päätöksentekokyvyn vaikeus on lisännyt yleistä epävarmuutta ja toiminut ajurina valtiokohtaisille toimenpiteille, jotka ovat heikentäneet luottamusta ja yhteistyön edellytyksiä entisestään. Myös tämä tilanne luo mahdollisuuksia informaatiovaikuttamiselle. Hybridi- ja informaatiosodankäynnin modernisoidut toimintamallit luovat uusia uhkakuvia, joissa sisäinen ja ulkoinen turvallisuus sekoittuvat.

Ulko-ja turvallisuuspolitiikan toimivuus ja uskottavuus perustuvat tietoon toimintaympäristöstä sekä yhteiseen ja jaettuun tilannekuvaan. Psykologisella ja informaatiovaikuttamisella pyritään hämärtämään tätä tilannekuvaa. Vaikuttaminen kohdistuu poliittisen päätöksenteon ja avainhenkilöiden lisäksi suoraan väestöön. Siksi moniarvoisen ja demokraattisen kansalaisyhteiskunnan vahvistuminen tarkoittaa myös uusia informaatiovaikuttamisen mahdollisuuksia ja näille vaikutuksille alttiita kohdeyleisöjä.

Erityisesti Kiina ja Venäjä nojaavat doktriinissaan voimakkaasti psykologiseen vaikuttamiseen. Venäjän doktriinissa yhdistyvät pehmeiden ja kovien keinojen yhtäaikainen käyttö ja eräänlaisen "psykologisen etupiirin" luominen Venäjän lähiympäristöön. Kiina puolestaan korostaa kolmen sodan oppia, eli psykologisen, media- ja lakisodan yhteiskäyttöä. Psykologinen vaikuttaminen perustuu laajaan keinovalikoimaan. Perinteisen informaatioympäristössä vaikuttamisen lisäksi vaikutuksia voidaan yhtä lailla hakea talouden, diplomatian ja sotilasvoiman käytöstä yhdessä ja erikseen.

Suomalaisten luottamus poliittisiin päättäjiin on edelleen kansainvälisesti vertaillen korkealla tasolla. Strategista viestintää, vapaata tiedonvälitystä ja kriittistä medialukutaitoa kehittämällä voidaan kasvattaa valtionhallinnon ja demokraattisen kansalaisyhteiskunnan kykyä hyödyntää tietoverkkoja ja mediaa väärän tiedon korjaamiseen ja oikean tiedon jakamiseen.

Suomella on mahdollisuus toimia jatkossakin uuden teknologian edelläkävijänä ja hyödyntää esimerkiksi digitalisaation hyödyt täysimääräisesti. Tämä edellyttää myös kyberturvallisuuteen panostamista.

Energian tulevaisuus. Suomen energiahuolto perustuu avoimiin ja toimiviin energiamarkkinoihin, kotimaisten energialähteiden käyttöön, ennalta luotuihin valmiuksiin toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä tuontipolttoaineiden varmuusvarastointiin.

Vuonna 2015 laaditun riskiarvion mukaan sähkön saannin häiriöiden todennäköisyys on arvioitu kokonaisuudessaan korkeaksi ja vaikutuksiltaan vakavaksi. Suomalainen yhteiskunta on erittäin riippuvainen sähköstä ja energian tuonnista. Kansallinen huoltovarmuus energiantuotannossa on

perustunut keskitettyihin ratkaisuihin ja energian varastointiin. Hajautetuilla ratkaisulla voidaan turvata sähkön saanti rajatulle alueelle tilanteissa, joissa kantaverkko on toimintakyvytön.

Meriliikenne Suomenlahdella ja erityisesti merelliset öljykuljetukset Venäjältä Keski-Eurooppaan ovat lisääntyneet voimakkaasti viimeisen vuosikymmenen aikana. Keskeinen syy tähän on Venäjän öljyviennin reittien painopisteen siirtyminen Valko-Venäjän ja Ukrainan lävitse meneviltä öljyputkilta Suomenlahden pohjukkaan meneville öljyputkille ja rautatiekuljetuksille. Vuosittainen kuljetusmäärä on jo ylittänyt 150 miljoonaa tonnia. Myös nämä energiavirrat (merikuljetuksissa, rautateillä, kaasuputkissa ja sähköverkoissa) samoin kuin meren alitse kulkevat viestintäkaapelit muodostavat ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävän kokonaisuuden.

Tulevaisuusvaliokunta painottaa kaikkinaisen yhteistyön tärkeyttä keskinäisriippuvuuden maailmassa niin kansallisesti, Pohjoismaissa, Euroopassa kuin globaalistikin. Keskinäisen luottamuksen ja toimintakyvyn kasvattaminen verkostoitumalla ja yhteistyöllä on tärkeää.

Tulevaisuusvaliokunnan mielestä globaalin tason tahallista psykologista vaikuttamista ja tiedon manipulointia voidaan torjua parhaiten kehittämällä valtion strategista viestintää, pitämällä huolta vapaan tiedonvälityksen toimintaedellytyksistä sekä edistämällä kriittistä medialukutaitoa kouluissa ja tiedotusvälineissä.

Tulevaisuusvaliokunta korostaa, että Suomella on erinomaiset edellytykset toimia edelläkävijänä digitalisaation ja muun uuden teknologian hyödyntämisessä kestävään kehitykseen, turvallisuuteen ja hyvinvoinnin edistämiseen. Tämä tavoite edellyttää myös kyberturvallisuuden kehittämistä.

Tulevaisuusvaliokunta katsoo, että Suomen suuresta energiariippuvuudesta ja energian tuontiriippuvuudesta johtuen energian huoltovarmuuden on oltava keskeisessä asemassa myös ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

Tulevaisuusvaliokunta painottaa, että Suomen kriisinsietokykyä on kehitettävä prosessien huoltovarmuutta lisäämällä (huoltovarmuusvarastoinnin lisäksi). Demokraattisen kansalaisyhteiskunnan varautuminen edellyttää myös, että kansalaisilla on riittävästi tietoa ja osaamista poikkeustilanteiden varalle.

Tulevaisuusvaliokunta kannattaa kestävän kehityksen, kuten esimerkiksi Pariisin ilmastosopimuksen ja YK:n Agenda 2030:n, edistämistä osana ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Myös Itämeren alueen ja arktisten alueiden yhteistyö kestävässä kehityksessä on Suomelle tärkeää.

Tulevaisuusvaliokunta korostaa myös rajat ylittävien taudinaiheuttajien torjuntaa ja antimikrobiresistenssin ehkäisyä kansainvälisen yhteistyön avulla.

Tulevaisuusvaliokunnan mielestä Suomen tulee kantaa globaali vastuunsa kehitysyhteistyössä. Monet ympäristöön, elintasoon ja turvallisuuteen liittyvät globaalit pahoinvoinnin

ilmiöt juontavat juurensa kehitysmaiden tai muusta syystä heikentyneiden yhteiskuntien ongelmista, jotka voidaan ratkaista vain paikan päällä.

Tulevaisuusvaliokunnan mielestä Euroopan unionin kestävä tulevaisuus edellyttää EU-kansalaisten osallistamista vahvemmin päätöksentekoon. EU:n vahvistaminen kansalaisyhteiskuntana lisää ihmisten luottamusta viranomaisia ja toisiaan kohtaan ja on edellytys turvallisuudelle ja hyvin toimivalle unionille. Sosiaalinen koheesio, luottamuksen kulttuuri ja demokraattisen oikeusvaltion perusteiden ylläpitäminen ovat keskeisiä edellytyksiä EU:n integraatiokehitykselle.

Tulevaisuusvaliokunnan arvion mukaan Venäjän tilanteen kehittyminen on Suomelle keskeinen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymys. Siksi Suomen on aktiivisesti seurattava Venäjän tilanteen kehittymistä, varauduttava vaihtoehtoisiin kehityskulkuihin ja edistettävä rauhanomaista ja kestävää kehitystä kansainvälisillä foorumeilla.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Tulevaisuusvaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 14.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Thomas Blomqvist r
varapuheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Mikko Alatalo kesk
jäsen Harri Jaskari kok
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Tuomo Puumala kesk
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Sari Tanus kd
jäsen Lenita Toivakka kok
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
varajäsen Olavi Ala-Nissilä kesk
varajäsen Jani Mäkelä ps

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Olli Hietanen
pysyvä asiantuntija Sari Söderlund