

VALTIONEUVOSTON ULKO- JA TURVALLISUUSPOLIITTINEN SELONTEKO

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 Ruotsin ja muiden Pohjoismaiden kanssa, yhteistyön syventäminen 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 tulevaisuusnäkyymiin
- Psykologiseen vaikuttamiseen ja kyberuhkiin ja
- 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 muutokset 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 segregatian) kasvu globaalisti ja myös Euroopan sisällä, Tähän trendiin liittyy myös kasvava erimielisyys suhteessa EU:n integraatioon. 5) Kansainvälinen, rajat ylittävä muuttoliike ja 6) kansainväliset ympäristöongelmat, kuten esimerkiksi ilmastonmuutos sekä Itämeren ja arktisten alueiden erityiset ympäristöriskit.

Vastaavasti mahdollisuuksina nousivat asiantuntijalausunnoissa esille 1) Itämeren alueen turvallisuustilanteen muutos ja Ukrainan kriisi luovat myös edellytykset EU:n vahvemmalle ja yhtenäisemmälle Venäjä-politiikalle ja nostavat unionin itäisen kumppanuuden maiden painoarvoa. 2) Venäjän ja lännen välien kiristymisen on kasvattanut ETYJ:in roolia ja painoarvoa yhteistyöfoorumina eurooppalaisessa turvallisuuspolitiikassa. Ja 3) Pohjoismainen yhteistyö on palaamassa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskiöön.

Puolustushallinnon näkökulmasta suurimmat uhkakuvat liittyvät Itämeren alueen heikentyneeseen turvallisuustilanteeseen, ylläpidettävän puolustuskyvyn tasoon, hybridi- ja kyberuhkiin,

psykologiseen vaikuttamiseen sekä eurooppalaisen yhtenäisyyden mahdolliseen murenemiseen ja transatlanttisen suhteen kehitysnäkymiin. Vastaavasti suurimmat mahdollisuudet liittyvät kansallisesti kasvaneeseen tietoisuuteen ja yhteisymmärrykseen ulkoisen turvallisuuden haasteista, eurooppalaisen puolustusyhteistyön kehittymiseen sekä kokonaisturvallisuuden konseptin kehittymiseen.

Kestävä kehitys. 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 ilmastopöytäkirja edellyttää ilmastotoimia maailmanlaajuisesti.

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

Venäjä ja Ukraina. EU ja Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) ovat tukeneet Ukrainan kehitystä sopimuksilla ja tukiohjelmalla. Kehitys on kuitenkin ollut hidasta, eikä toivottavia elintason kohottamiseen tähtäviä 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 kansan mielipiteitä. Tilanne on monimutkainen: sotatila sanelee politiikan prioriteetit, mutta asiantuntijoiden mukaan yhteiskunnalliset uudistukset ovat samaan aikaan edellytys sotilaallisen kriisin ratkaisemiselle (eikä päinvastoin).

Ukrainan tilanteen kehittyemisellä 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 konfliktin mahdollisuus liittyy Naton kollektiivisen puolustuksen vahvistumiseen Baltian maissa sekä Puolassa. Tähän liittyen sotilaallinen toiminta myös Itämerellä on lisääntynyt.

Ukrainan ja Syyrian kriisien lopettaminen sekä Venäjän ja länsimaiden välisten jännitteiden hälventäminen ovat keskeisiä ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteita. Venäjän valinnoilla ja mukana ololla on suuri merkitys myös kansainvälisessä ympäristöpolitiikassa varsinkin Itämerellä ja arktisilla alueilla. Tärkeitä foorumeita tästä näkökulmasta 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 naapurustossa vahvistuneeseen geopoliittiseen toimintatapaan on osoittautunut heikoksi. Omien sisäisten jakolinjojensa ja demokraattisen

järjestelmänsä sekä pitkittyneen talouskriisin vuoksi unioni on ollut altis ulkoa tuleville heikentämisyrityksille. Pakolaiskriisi on koetellut entisestään unionin toimintakykyä ja sen lopullisia vaikutuksia unionin tulevaisuutta on vaikea ennakoida.

Pakolaisongelma nostaa EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskiöön myös Turkin. Euroopan unioni hyväksyi Turkin jäsenehdokkaaksi vuonna 1999. Siitä lähtien EU:n ja Turkin suhteet ovat kääntyneet kohti keskinäistä epäluottamusta. 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.

Myös epätietoisuus Brexitin seurauksista ja samalla koko EU:n tulevaisuudesta vaikeuttaa kansallista turvallisuuspoliittista suunnittelua ja varautumista. Tästä näkökulmasta ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskiöön nousee kaksi suurta poliittista tulevaisuuskysymystä. Ensinnäkin kuilu EU-maiden 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 ja vallan lisäämiseen (esimerkiksi EMU:n syventämiseen). Euroopan kansalaisyhteiskunnat ovat euroeliittejä kriittisempiä suhteessaan integraatioon ja kokevat itsensä osattomiksi siihen liittyvän 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 aikojen saatossa diplomaattisista aloitteista sotilaallisiin toimiin. Venäjä on myös hallinnosta riippumatta suhtautunut aina kielteisesti Naton itälaajenemiseen. Tästä näkökulmasta Suomen turvallisuustilanne ei 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 asiantuntijoiden välillä on hyvä alusta psykologiselle ja informaatiovaikuttamiselle.

Vastaavasti myös kansainvälisen päätöksentekokyvyn heikentyminen on lisännyt yleistä epävarmuutta ja toiminut samalla ajurina valtiokohtaisille toimenpiteille, jotka ovat heikentäneet luottamusta ja yhteistyön edellytyksiä entisestään. Myös tämä tilanne luo mahdollisuuksia informaatiovaikuttamiselle. Kokonaisturvallisuuteen liittyy uudenlaisia hybridiuhkia, kun 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 siis laajaan keinovalikoimaan. Perinteisen informaatioympäristössä vaikuttamisen lisäksi vaikutuksia voidaan yhtä lailla hakea talouden, diplomatian ja sotilasvoiman käytöstä.

Suomalaisten luottamus poliittisiin päättäjiin on kuitenkin edelleen 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.

Fyysisessä maailmassa pienen Suomen osuus globaalista tietoliikenteestä on samaa suuruusluokkaa kuin koko Afrikan mantereen. Suomella on realistiset mahdollisuudet 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. Myös 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 Valkovenäjän ja Ukrainan lävitse meneviltä öljyputkilta Suomenlahden pohjukkaan meneville öljyputkille ja rautatiekuljetuksille. Vuosittainen kuljetusmäärä on jo ylittänyt 150 miljoonaa tonnia. Nämä energiavirrat samoin kuin meren alitse kulkevat viestintäkaapelit muodostavat myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävän kokonaisuuden.

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

Tulevaisuusvaliokunta korostaa, että Suomella on erinomaiset edellytykset toimia uuden teknologian kansainvälisenä edelläkävijänä. Tämä tavoite edellyttää edelläkävijyyttä myös kyberturvallisuudessa.

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

Tulevaisuusvaliokunta kannattaa kestävän kehityksen, kuten esimerkiksi Pariisin ilmastopöytäkirjan toteutumisen edistämistä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Myös Itämeren alueen ja arktisten alueiden yhteistyö kestävässä kehityksessä on Suomelle tärkeää. Lisäksi tulevaisuusvaliokunta painottaa rajat ylittävien taudinaiheuttajien torjuntaa ja mikrobiresistenssin ehkäisyä kansainvälisen yhteistyön avulla.

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

Tulevaisuusvaliokunnan mielestä Suomen tulee kantaa globaali vastuunsa kehitysyhteistyössä. Monet ympäristöön, elintasoon ja turvallisuuteen liittyvät globaalit pahoinvoinnin ilmiöt juontavat juurensa kehitysmaiden ongelmista.

Tulevaisuusvaliokunta painottaa myös yhteistyön tärkeyttä niin kansallisesti, Euroopassa kuin globaalistikin. Mitä vaikeampia aikoja elämme, sitä tärkeämpää on verkostoituminen ja yhteistyö.