

Hybridi- ja informaatiovaikuttaminen uhkakuvan tukena

Diskurssianalyttinen katsaus ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon

Olli Ukkola

Kandidaatintutkielma

Valtio-oppi

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Kevät 2017

SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto	3
1.1 Aineisto	4
2. Tausta	5
3. Teoria	8
3.1 Diskurssianalyysi	8
3.2 Diskurssi lausumien systeeminä	9
3.3 Selonteko ja narratiivi	10
4. Analyysi	11
4.1 Aluksi	11
4.2 Käsitteet	11
4.3 Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko.	13
4.4 Narratiivi	17
4.5 Selonteko	18
4.6 Reflektointi tutkimuskirjallisuudessa	19
5. Loppupäätelmät	21
LÄHTEET	22
LIITE	liite

1. JOHDANTO

Sukellusveneet Ruotsin rannikolla, vihreät miehet Itä-Ukrainassa, trollitehtaat Pietarissa, venäjänkieliset radiokanavat Baltiassa ja pelon iskostuminen Nato-keskusteluun. Näitä kaikkia ilmiöitä on Krimin kriisin jälkeisessä Euroopassa alettu selittämään Venäjän hybridi- ja informaatiovaikuttamisena, sen uutena toiminnan muotona, johon ei Euroopassa ollut valmiutta vastata.

Uusien käsitteiden ja käsitteellistämisten muodostuminen on luonut Venäjän ja kansainvälisten suhteiden tutkijoille, sotateoreetikoille, ulko- ja puolustuspolitiikan toimijoille ja valtioiden hallinnoille kentän, jossa he voivat heijastaa omat määritelmänsä vielä vakiintumattomiin käsitteisiin. Yhteyksiä onkin vedetty historiallisiin lähikäsitteisiin, uusiin teknologioihin, Yhdysvaltain toimintaan ja moniin muihin aihepiireihin.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millaiseen hybridi- ja informaatiovaikuttamisen käsitteellistämiseen yksittäisessä suomalaisessa virkamiestekstissä on sitouduttu, ja mihin tällä sitoutumisella pyritään. Aineistonani käytän valtioneuvoston kanslian vuoden 2016 ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa. Esitän selonteon tavoitteellisena tekstinä, joka pyrkii hybridi- ja informaatiovaikuttamisen käsitteitä hyödyntämällä tukemaan narratiiviaan ja diskurssejaan omien suosituksiansa esittämiseksi tarpeellisina. Näin ollen koen luontevaksi hyödyntää analyyttistä diskurssianalyysiä teoreettisena viitekehyksenäni.

Tutkielman tavoitteena on myös tuoda esille hybridi- ja informaatiovaikuttamisen käsitteiden historiallisen taustan monimuotoisuutta, niiden käsitteellistämisen problematiikkaa ja niitä käsittelevän tutkimuskirjallisuuden itsereflektioita. Pyrin tähän heijastamalla tutkimuskirjallisuutta ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta tekemiini huomioihin.

Tutkielmani käsitellessä sitä, mitä keinoja valtioneuvosto, presidentti ja virkamieskoneisto käyttävät tukeakseen omaa narratiiviaan Suomen ulko- ja puolustuspoliittisesta tilanteesta, on sen suhde valtiooppiin ja politiikan tutkimukseen ilmeinen. Henkilökohtainen mielenkiintoni aiheeseen on monisyinen. Viestinnän sivuaineopintojeni aikana olen usein päätenyt sivuamaan aihealuetta. Erityisesti informaatiovaikuttaminen on ollut kasvavan mediahuomion kohteena. Tutkimukselliselta kannalta myös se, että aihepiirin suhteellisen uutuuden seurauksena sitä käsittelevä tutkimuskirjallisuus on vielä hyvin hajanaista, on tarjonnut mahdollisuuden oman ääneni tavoitteluun ja itseni haastamiseen.

1.1 AINEISTO

Analyysin kohteena oleva vuoden 2016 valtioneuvoston kanslian ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (liite) valikoitui aineistoksi muiden hybridi- ja informaatiovaikuttamista käsittelevien hallinto- ja virkamiestekstien sijasta osittain sen laajuuden ja monimuotoisuuden vuoksi, mutta erityisesti siksi, että tekstin hyödyntäessä näitä vaikuttamisen käsitteitä, ne eivät kuitenkaan ole sen pääasiallisena kohteena. Tämä mahdollistaa analyysin siitä, millä tavoin nämä käsitteet ovat vakiintuneet perinteisiin ulko- ja turvallisuuspoliittisissa keskusteluissa esiintyviin diskursseihin (vrt. Nevaste 2016).

Vuoden 2016 ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteon valmistelu lähti liikkeelle tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan linjauksesta 18.9.2015. Selonteko laadittiin ulkoministeriön johdolla yhteistyössä valtioneuvoston kanslian, puolustusministeriön, sisäministeriön ja tasavallan presidentin kanslian välillä. Selonteon laadinnan alkamisesta ilmoittaneessa valtioneuvoston tiedotteessa sen lähtökohdaksi esitetään tavoitteet Suomen kansainvälisen aseman vahvistamisesta, itsenäisyyden turvaamisesta, alueellisesta koskemattomuudesta, ja suomalaisten turvallisuuden ja hyvinvoinnin parantamisesta. (Ulkoasiainministeriö 2015). Selonteko on päivätty 17.6.2016 (Valtioneuvoston kanslia 2016, 3). Sitä koskeva palautekeskustelu käytiin eduskunnan täysistunnossa 21.12.2016 (Ulkoasiainministeriö 2016).

2. TAUSTA

Venäjän toimet Krimin kriisissä ja sitä seuranneessa Ukrainan sodassa loivat länsimaiselle Venäjä-keskustelulle tarpeen käsitteellistää sodankäyntiä, jossa informaatiovaikuttamisella on suuri rooli niin ennen varsinaisia sotatoimia, kuin niiden aikana ja jälkeen. Näiden sotatoimien kuvaukseksi 2000-luvun alun julkisessa keskustelussa on vakiintunut hybridisodankäynti ja -vaikuttaminen, jotka käsitteinä viittaavat sotilaallisia ja ei-sotilaallisia keinoja yhdistelevään sodankäynnin muotoon (Scheipers 2016a, 11). Hybridi- ja informaatiovaikuttamisen käsitteellinen ja toiminnallinen ymmärtäminen on mahdollista vain ottamalla huomioon niiden historiallisen ja kulttuurillisen taustan.

Informaatiovaikuttamisen keinot eivät usein ole niin moderneja kuin minä ne esitetään. Valtiojohtoista informaatiovaikuttamista niin sodan kuin rauhan aikana on tapahtunut aina valtioiden muodostumisesta asti. Venäjän nykyinen toiminta perustuukin monilla tavoin Neuvostoliiton aikaisiin, lännessä *active measure* (AM) -nimityksellä tunnettuihin, informaatio-operaatioihin (Saari 2014, 59). Venäjän, varsinkin 2000-luvun alun, informaatiovaikuttamista onkin kritisoitu siitä, että se jakaa monia niistä ongelmista, jotka tekivät Neuvostoliiton informaatio-operaatioista tehottomia. Esimerkiksi maan esittäminen täysin yhtenäisenä silloin kun sisä- ja ulkopolitiikka ilmaisevat toista tekee viestistä epäuskottavan. (ibid., 56).

Informaatiovaikuttamisen voi nähdä nousseen yhdeksi venäläisen ulkopolitiikan strategiaksi erityisesti 2000-luvun aikana. Venäläisessä ulkopoliittisten asiantuntijoiden keskustelussa länsimaiden nähtiin ohittaneen Venäjän kyky yleisödiplomatiiaan (*public diplomacy*, PD), eli keinoihin vaikuttaa ulkomaiden kansalaisten mielipiteisiin. Mitä ilmeisimmin vastauksena tähän keskusteluun Venäjä onkin huomattavasti laajentanut kansainvälisiä uutispalveluitaan, lisännyt mainontaansa kansainvälisissä julkaisuissa, luonut ajatushautomoita ja suorittanut tiettyihin kansanryhmiin kohdistuneita vaikutuskampanjoita. (Saari 2014, 50–55). Venäjän informaatiovaikuttamiseksi kutsuttu toiminta on osa ainakin vuosikymmenen jatkunutta pyrkimystä hyödyntää informaatiota maan kansallisen kuvan vahvistamiseksi, sekä USA:n ja Euroopan maailmanjärjestyksen kyseenalaistamiseksi (Renz & Smith 2016b, 12). Tätä toimintaa on julkisesti esitetty tarpeellisenä puolustuksena lännen pyrkiessä ajamaan väri vallankumousta Venäjällä, viitaten Ukrainan oranssin vallankumouksen tapaisiin kansannousuihin, joiden seurauksena autoritaaristen hallintojen asema on heikentynyt (Kragh & Åsberg 2017, 6). Vladimir Putin (2012) puolestaan vetosi heinäkuussa 2012 länsimaiden vääristyneeseen Venäjä-kuvaan:

”Russia’s image abroad is formed not by us and as a result it is often distorted and does not reflect the real situation in our country or Russia’s contribution to global civilisation, science and culture.”

Sinikukka Saari (2014, 55) näkee näiden Krimin kriisiä edeltäneiden vaikutusyritysten epäonnistuneen länsimaalaisen Venäjä-kuvan heikentyessä niistä huolimatta. On kuitenkin vaikea arvioida olisiko heikkeneminen ollut huomattavasti suurempaa, jos PD:tä ei olisi harjoitettu muiden sisä- ja ulkopoliittisten toimien yhteydessä.

Vaikka historiallinen jatkuvuus onkin olennaista tunnistaa, on selvää, että Krimin kriisi nosti informaatiovaikuttamisen julkiseen ja akateemiseen keskusteluun aivan uudessa mittakaavassa. Vaikka informaatiovaikuttaminen nojaa edelleen vahvasti kylmän sodan aikaisiin AM-keinoihin, on uusi käsitteellistäminen tarpeellista kahdelta kannalta. Ensinnäkin informaatiovaikuttaminen tapahtuu uusien väylien kautta. ”Uusi media”, eli sosiaalinen- ja vaihtoehtomedia, ovat kasvavassa määrin informaatio-operaatioiden huomion kohteina (King 2010, 8). Modernin median verkostoluonne mahdollistaa ”informaatioaseen” hyödyntämisen, jolla median luotettavuus voidaan saada kyseenalaiseksi (Pynnöniemi 2016, 15). Toisekseen Venäjän toiminnan uusi käsitteellistäminen on tarpeellista tämän toiminnan ollessa suuressa kontrastissa Venäjän sotilaallisiin toimiin Georgiassa ja muissa Krimiä edeltäneissä konflikteissa (Renz ja Smith 2016b, 9).

Krimin kriisin ja Ukrainan sodan yhteydessä suoritettua informaatiovaikuttamista voi karkeasti jakaa kahtia: länsimaihin kohdistettuun ja sota-alueille kohdistettuun vaikuttamiseen. Länsimaihin kohdistuvassa disinformaatiossa keskeiseksi tavoitteeksi muodostui Venäjän osallisuuden peittely. Katri Pynnöniemi (2016, 72) kuvaa tämän peittelyn tapahtuneen metaforisia resursseja sekä tunteellisia ja historiallisia merkityksiä sisältäviä retorisia keinoja käyttämällä. Venäjä esimerkiksi hyödynsi ”Suuren isänmaallisen sodan” -sanastoa kuvatessaan konfliktia. Krimille ja Itä-Ukrainaan kohdistettu disinformaatio taas välitti viestejä ”Kievin juntan” sidoksista USA:han ja Natoon, krimiläisten ja itä-ukrainalaisten kokemasta vaarasta, sekä miljoonien halusta liittää Donetsk ja Luhanska Venäjään (Kragh & Åsberg 2017, 25). Ukrainan sisälle kohdistetun disinformaation nähdään tuottaneen Venäjän hakemia tuloksia, mutta on epäselvää missä määrin tämä johtuu kohderyhmän jo informaatio-operaatiota edeltäneestä halusta sitoutua Venäjän narratiiviin. Vielä epäselvempää on se, voisiko Krimin konfliktin kaltainen disinformaatio johtaa haluttuihin vaikutuksiin kohdistuessaan väestöön, jolla ei ole Venäjä-myönteistä – tai jolla on Venäjä-vastainen – predispositio. (Renz & Smith 2016b, 6).

Krimin kriisin ja Ukrainan sodan lisäksi informaatiovaikuttamista on käsitteenä hyödynnetty selittämään Venäjän reuna-alueilla, erityisesti entisissä neuvostotasavalloissa ja Baltiassa, mutta myös pohjoismaissa tunnistettuja informaatio-operaatioita. Ilmeisin informaatiovaikuttamisen keino on ollut Venäjän tuki venäjänkielisille lähetyksille naapurimaissaan, ja sen aggressiiviset mediakampanjat omien etujensa turvaamiseksi (Saari 2014, 59). Peitetympiä toimia, kuten disinformaation jakamista ja mediamanipulaatiota on mitä ilmeisemmin tehty Virossa, Latviassa, Moldovassa ja Ukrainassa – myös ennen Krimin kriisiä (Saari 2014, 62–63).

Ruotsalaisessa mediamaisemassa on havaittu kasvava määrä disinformaatiota¹. Tämä on ilmentynyt monessa muodossa: väärennettyinä viesteinä, virheellisinä uutisina, venäjämielisten järjestöjen muodostumisena, sosiaalisen median kampanjoina, disinformaationa Nato-keskustelussa ja tietämättömien ryhmien hyödyntämisenä disinformaation välittämisen väylinä. (Kragh & Åsberg 2017, 2). Vastaavaa disinformaation määrää on muissa pohjoismaista koettu vain Suomessa (Kragh & Åsberg 2017, 17).

Tämän tutkielman käsitellessä hybridi- ja informaatiovaikuttamista pääasiassa Venäjän 2010-luvun toimien luomassa kontekstissa ja tätä kontekstia käsittelevään kirjallisuuteen nojaten, on olennaista huomauttaa, että nämä vaikuttamisen muodot ovat osa monien maiden geopoliittisen vallankäytön arsenaalia. Esimerkiksi yhdysvaltalaisessa sosiaalista vaikuttamista käsittelevässä keskustelussa vaikuttaa näkökanta, joka korostaa sotavoimien tarvetta työskennellä yhdessä siviilihallinnon kanssa kansainvälisen informaatioympäristön muokkaamiseksi Yhdysvaltain intressejä tukevaksi (King 2010, 4–5).

¹ Infomaatiovaikuttamisen, kuten propagandan ja disinformaation, tunnistamisen problematiikasta ja aiheen empiirisen tutkimisen keinoista lisää Katri Pynnöniemen ja András Ráczin FIIA-raportin metodi-osuudessa (Pynnöniemi 2016, 51–65).

3. TEORIA

3.1 Diskurssianalyysi

Tämä tutkielma lähestyy hybridi- ja informaatiovaikuttamisen käsitteiden hyödyntämistä virkamiestekstissä diskurssianalyysin avulla. Hyödynnän diskurssianalyysissä Arja Jokisen, Kirsi Juhilan ja Eero Suonisen (1993; 1999) määritelmää analyttiselle diskurssianalyysille, sekä heidän tulkintaansa Ian Parkerin diskurssin määritelmästä. Valitsin diskurssianalyttisen metodin käsiteanalyysin ylitse luettuani informaatiovaikuttamista käsittelevää tutkimuskirjallisuutta, joka on käsitteellisesti hyvin jakautunutta ja sen vuoksi tarjoaa paremmat välineet käsitteellistämisen tarkasteluun yhteydessä yksittäisiin diskursseihin kuin yksittäisiin käsitteisiin.

Teoreettisena viitekehyksenä diskurssianalyysi perustuu joukolle oletuksia. Ferdinand de Saussureen nojaten kielenkäytöstä tunnistetaan merkityssysteemejä, joissa merkitykset, kuten sukupuoli, tunnistetaan suhteessa ja erotuksina niiden lähikäsitteisiin. Näin esimerkiksi naiseus saa yleisessä käytössä merkityksensä suhteessa mieheyteen. Tästä voidaan johtaa se, että kielenkäyttö rakentaa todellisuutta, eli asiaa käsitellessämme käyttämämme merkityssysteemi vaikuttaa siihen, miten näemme tämän asian. Merkityssysteemejä on useita, myös rinnakkaisia, ja ne kilpailevat keskenään. Merkityksellinen toiminta on kontekstisidonnaista niin ajallisesti kuin paikallisesti. Toimijat, vuorovaikutukseen osallistujat, kiinnittyvät tiettyihin merkityssysteemeihin. Näihin merkityssysteemeihin sitoutunut kielenkäyttö tuottaa itseään heijastavia seurauksia. (Jokinen ym. 1993, 17–20).

Näiden oletusten pohjalta diskurssi voidaan määritellä verrattain eheäksi säännönmukaisten merkityssuhteiden systeemiksi, joka rakentuu sosiaalisista käytännöistä ja samalla rakentaa sosiaalista todellisuutta (Jokinen ym. 1993, 27). Eero Suoninen (1999, 18) näkee diskurssianalyttisen lähestymistavan merkitsevän sitä, että teoille ja ilmiöille ei etsitä syitä, vaan tutkimuksen kohteena ovat ne tavat, joilla toimijat kuvaavat ilmiöitä ja nimeävät niille syitä. Diskurssianalyysi on Suonisen (1999, 19) mukaan kielenkäytön ja muun merkitysvälitteisen viestinnän tutkimusta, jossa analysoidaan yksityiskohtaisesti sitä, miten sosiaalista todellisuutta tuotetaan erilaisissa sosiaalisissa käytännöissä. Diskurssianalyysi tarjoaa monia vaihtoehtoja tutkimustyylille, joista tässä tutkimuksessa keskityn analyttisempään diskurssianalyysiin. Analyttinen diskurssianalyysi pyrkii tiukkaan aineistoläheisyyteen, eli sen pohjalta suoritettussa tutkimuksessa aineistoa ei lähdetä käsittelemään osana laajaa sosiaalista todellisuutta olettaen sen

sisältävän tietynlaista diskurssia, vaan diskurssi pyritään hahmottamaan vain aineistoon tukeutuen (Jokinen & Juhila 1999, 86).

3.2 Diskurssi lausumien systeeminä

Omassa metodissani en hyödynnä mitään mekaanisesti seurattavaa tapaa erotella tekstin diskursseja, sillä diskurssianalyttinen lähestymistapa soveltuu huonosti sellaisten ohjeiden seuraamiseen. Tämän sijaan nostan aineiston diskurssit esille ja tunnistan niiden eroavaisuudet hyödyntämällä Ian Parkerin erottelua diskurssin piirteistä. Parker (Jokinen ym. 1993, 60) määrittää diskurssin lausumien systeemiksi, joka rakentaa objektin. Diskurssille hän nimeää seitsemän keskeistä piirrettä:

1. *Diskurssi realisoituu tekstissä:* Tutkimuskohteena on vain tutkittava aineisto, ei aineiston laatijat. Laatijoiden pyrkimyksiä voidaan eritellä ja kritisoida vain aineistoon tukeutuen.
2. *Diskurssi liittyy objekteihin:* Nimeämällä asian diskurssi antaa sille olemassaolon. Diskurssi saattaa luoda objektin, jota ei ole olemassa itsenäisesti sen ulkopuolella (turvallisuus) tai nimetä olemassaolovan objektin uudelleen (sota- vai puolustusministeriö).
3. *Diskurssi sisältää toimijat:* Diskurssi kutsuu käyttäjänsä tulkintaan vaikuttaviin persoonallisuuden positioihin. Esimerkiksi poliittinen diskurssi ja sotadiskurssi voivat ohjata meitä tarkastelemaan samaa asiaa eri tavoilla ja sanastoilla, johtaen erilaisiin näkemyksiin itse asiasta, sekä erilaisiin loppupäätelmiin siihen suhtautumisesta.
4. *Diskurssi on yhtenäinen merkityssysteemi:* Diskurssin tapa luoda todellisuutta, eli sen sanastot ja metaforat, voidaan kartoittaa yhdeksi kokonaisuudeksi. Tämä on mahdollista tunnistamalla vaihtoehtoiset ilmaisutavat, diskurssia suojelevat puhutavat sekä vertaamalla sitä toiseen diskurssiin.
5. *Diskurssi viittaa toisiin diskursseihin:* Diskurssit voivat aina kommentoida toisiaan, ja lainata toistensa metaforia ja analogioita.
6. *Diskurssi reflektoi omaa puhetapaansa:* Diskurssit voivat kommentoida omia käsitteitään. Tässä tutkielmassa yhdyin diskurssien rajanvedon ongelman kohdalta siihen näkemykseen, että diskurssin itsereflektio ei ole merkki diskurssien jakautumisesta, vaan yksi diskurssin toimintamalleista.
7. *Diskurssi on historiallinen:* Diskurssi on seurausta monimutkaisesta historiallisesta prosessista, joka on edelleen käynnissä. Diskurssianalyysi vaatii diskurssin historian tuntemista. Samalla historiallisuus tarkoittaa sitä, että diskurssia voidaan muuttaa. (Jokinen ym. 1993, 60–63).

3.3 Selonteko ja narratiivi

Hyödynnän tutkielmassani edellä mainitun lisäksi kahta diskurssianalyysin yleiskäsitettä.

Selonteko (eng. *account*) on merkityksien tulkinnan yleiskäsite. Käsitteenä se viittaa siihen, miten ihmisten kielenkäyttö ei pyri ainoastaan kuvaamaan todellisuutta, vaan ennen kaikkea merkityksellistämään maailmaa tekemällä siitä selkoa ja antamalla perusteluita omalle toiminnalle. (Jokinen & Juhila 1999, 67). Näin ollen diskurssianalyysin kohteena olevaa aineistoa tarkastellaan juuri selonteon muotona, puhujan tai kirjoittajan esityksenä maailmasta, sen sijaan että aineistoa lähestyttäisiin objektiivisen todellisuuden kuvauksena. Selonteon vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että se hyödyntää suostuttelevia retorisia keinoja, sekä kulttuuriin ja käyttöyhteyteen soveltuvia diskursseja. Selonteon suhde diskursseihin on kaksisuuntainen, se toisaalta hyödyntää diskursseja oikeutuksen välineenä, mutta samalla diskursseja käyttäessään uusintaa ja normalisoi niitä. (Suoninen 1999, 20–25).

Narratiivi on kertomuksellisen muodon saanut asian tai tapahtuman merkityksellistämisen tapa. Tämä merkityksellistäminen voi tapahtua liittämällä tapahtumaan esimerkiksi toimijuutta, liittoumia ja jännitteitä. Tarinat ja tarinan kerronta nähdään diskursiivisina ilmiöinä, jolloin narratiivit voidaan jäsentää kielenkäyttäjän resurssiksi. Narratiivien sisältäessä usein kuvauksia menneisyydestä, on nämä kuvaukset olennaista nähdä kertomishetken värittäminä. (Jokinen & Juhila 1999, 68). Narratiivien ollessa keskeisiä tavалlemme tehdä selvää maailmasta (Heikkinen 2010, 145), on niiden käyttö vuorovaikutuksessa ilmeinen selonteon keino. Tässä tutkielmassa hyödynnän narratiivin käsitettä vain tässä rajoitetussa mielessä selonteollisena keinona, jonka avulla irrallisia ja vähemmän irrallisia tapahtumia juonellistetaan laajemmiksi kokonaisuuksiksi.

4. ANALYYSI

4.1 Aluksi

Tämän analyysin kohteena on Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteko vuodelta 2016 sen hybridi- ja informaatiovaikuttamista käsitteleviltä osin. Valtioneuvoston virkamiestyönä valmistettu selonteko arvioi Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista toimintaympäristöä ja esittää painopisteitä ja tavoitteita ulko- ja turvallisuuspolitiikalle aina julkaisusta 2020-luvun puoliväliin asti ulottuvalle ajanjaksolle (Valtioneuvoston kanslia 2016, 3).

Analyysin kohdistuessa virkamiestekstiin olen ennen analyysiä sitoutunut tiettyihin ennakkoolettamuksiin: (1) Teksti on tavoitteellinen, eli se esittää toimintaa ohjaavia raameja, joita sen laatijat toivovat seurattavan. (2) Nämä tavoitteet pyritään oikeuttamaan. (3) Oikeutus tehdään hyödyntämällä diskursseja, selontekoa ja oikeuttavaa narratiivia. (4) Tekstin laajemman pyrkimyksen vuoksi lausekonteksti, eli yksittäisten lauseiden tarkastelu osana koko tekstiä, on olennaista. (5) Samalla historiallinen ja kulttuurinen konteksti, jota käsittelevin tutkimuksen tausta-osiossa, on välttämätön tekstin ymmärtämiseksi. (vrt. Juhila 1993, 153–157).

4.2 Käsitteet

Tutkimuksen kannalta keskeiset käsitteet hybridi- ja informaatiovaikuttaminen eivät ole staattisia käsitteitä, vaan muokkautuvat jatkuvasti niin historiallisten kuin poliittisten kehityssuuntien mukana (vrt. Pynnöniemi 2016, 32). Käsitteen määrittely virkamiestekstissä on vallankäyttöä, sillä diskurssin hyödyntämisen tavoin käsitteellistäminen ohjaa tarkastelua luoden sosiaalista todellisuutta.

Hybridivaikuttaminen määritellään ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa suunnitelmalliseksi toiminnaksi, jossa valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija hyödyntää samanaikaisesti erilaisia sotilaallisia tai esimerkiksi taloudellisia ja teknologiaan perustuvia keinoja sekä informaatio-operaatioita ja sosiaalista mediaa, pyrkiessään vaikuttamaan kohteensa heikkouksiin ja saavuttamaan omat tavoitteensa (Valtioneuvoston kanslia 2016, 15). Selonteon määritelmä on problemaattinen kahdelta kannalta. Ensinnäkin se päättyy määrittämään hybridivaikuttamisen toimijuuden tavalla, joka ei sulje ketään tai mitään ulkopuolelleen. Toisekseen se päättyy olemaan rajaamatta hybridivaikuttamisen keinoja käyttäessään listauksessaan sanaa ”esimerkiksi”.

Hybridivaikuttaminen on käsitteenä lähellä hybridisodankäyntiä, jota sotilaallisen operaation toimintaa kuvaavana ilmauksena käytti ensin Frank Hoffman (mm. 2007) kuvatessaan Talibanin ja Al-Qaidan kaltaisten organisaatioiden kykyä vastustaa paremmin varusteltua armeijaa. Krimin sodan jälkeiset tarkastelut Venäjän toimintaan hyödyntävät kuitenkin harvoin Hoffmanin määritelmää, esittäen hybridisodankäynnin jonkinlaisena sotilaallisten ja ei-sotilaallisten keinojen yhdistelmänä. (Renz & Smith 2016b, 2–3). Hybridivaikuttamisen ja -sodankäynnin käsitteet eroavat siinä, että hybridivaikuttamisesta puhuttaessa perinteisen sotilaallisen toiminnan väkivaltaisuutta ei välttämättä sisällytetä käsitteeseen. Esimerkiksi Sibylle Scheipersin (2016b, 47) määritelmä hybridisodankäynnille kuvaa sen väkivaltaisena konfliktina, joka yhdistelee eri sodan, taktiikoiden ja toimijoiden tasoja, kun taas yllä oleva selonteon määritelmä hybridivaikuttamiselle ei näe sotilaallisia keinoja edes käsitteellistämiseksi välttämättöminä, vaan yhtenä keinovalikoiman tarjoamista vaihtoehtoista.

Hybridi-käsitteelle on annettu laajasti kritiikkiä. Bettina Renz ja Hanna Smith (2016b, 2) katsovat sen olevan sotilaallis-strategisesti kyseenalaistettu sekä analyttisenä välineenä että välineenä Venäjän sotavoimien arviointiin. He (ibid., 12) myös esittävät, että kaiken yhden sotilaallisen ulottuvuuden ulkopuolelle kohdistuvan toiminnan käsitteellistäminen hybridinä johtaa epäselvyyksiin ja poistaa käsitteeltä sen käytännöllisen arvon. Venäjän ja Neuvostoliiton toiminnan tarkastelulle laajojen makrotason käsitteiden (kuten totalitarismin ja siirtymäkauden) kautta on kuitenkin lännessä pitkät perinteet (Renz & Smith 2016a, 9).

Informaatiovaikuttamista käytetään selonteossa kuvaamaan yhtä hybridivaikuttamisen muotoa, sekä yhtä Euroopan turvallisuustilannetta heikentävää ilmiötä, mutta käyttöyhteyttä tarkempaa määritelmää sille ei anneta (Valtioneuvoston kanslia 2016, 15). Renz ja Smith (2016b, 9) esittävät informaation käyttämisen hybridisodankäynnin alakäsitteenä viittaavan esimerkiksi psykologisiin operaatioihin, disinformaatioon, kumoukselliseen toimintaan ja yhdysvaltalaisaustaiseen ”winning hearts and minds” -yleisödiplomatiaan. Informaatiovaikuttaminen voidaan myös nähdä *disinformation*-käsitteen toiminnallisena käännöksenä. Muiden muassa Martin Kragh ja Sebastian Åsberg (2017, 25) määrittävät disinformaation tarkoituksellisesti vääräksi tai harhaanjohtavaksi informaatioksi.

Pynnöniemi (2016, 32) nostaa esille kielellisen ja kulttuurillisen jaon informaatiovaikuttamisen käsitteellistämässä: lännessä suositaan strategisen kommunikaation -käsitettä, kun taas Venäjällä käytetään mm. informaatio-osodan ja informaatio-psykologisen vaikuttamisen käsitteitä.

4.3 Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko

Nostan seuraavaksi suorien lainausten avulla vuoden 2016 ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta esille narratiivin kannalta keskeisiä, pääosin hybridi- ja informaatiovaikuttamista käsitteleviä osuuksia. Pysin tunnistamaan aineistosta niitä diskursseja, jotka hyödyntävät hybridi- ja informaatiovaikuttamisen käsitteitä.

”Viime vuosikymmenet lähialueidemme turvallisuusjärjestelmän perustana on ollut osapuolten yhteistyö, joka perustui yhteisiin turvallisuuden periaatteisiin sekä aseistariisumissopimuksiin ja luottamusta lisääviin toimiin. Venäjä on toimillaan ja tulkinnoillaan osin kyseenalaistanut turvallisuusjärjestyksen sisällön ja horjuttanut sitä viimeksi kuluneen vajaan kymmenen vuoden aikana. Keinot turvallisuusjärjestelmän vakauden palauttamiseksi nähdään lännessä ja Venäjällä varsin eri tavoin.” (Valtioneuvoston kanslia 2016, 13).

Tämä Suomen lähialueen tilannetta käsittelevän alaluvun avaava kappale tuo samanaikaisesti esille monta asiaa. Kokonaisuutena se ilmaisee sen, että turvallisuusjärjestelmässä on tapahtunut muutos. Ensimmäiseksi viime vuosikymmenten turvallisuustilanteen esitetään perustuneen alueellisten toimijoiden, eli valtioiden, väliseen yhteistyöhön ja kylmän sodan jälkeiseen aseistariisuntaan. Aloituserä itseään on varsin neutraali, vaikkakin aseistariisumissopimukset esille nostessaan se tekee varsin selväksi alueellisen turvallisuuden olleen riippuvainen Venäjän sotilaallisen presenssin heikkenemisestä. Seuraava lause vahvistaa tämän käsityksen, nostamalla Venäjän viimeisen kymmenen vuoden sisälle sijoittuvat toimet ja tulkinnat aiemman turvallisuusjärjestyksen vastaisiksi. Uusi turvallisuusjärjestys on aiempaa epävakampi. Viimeinen lause tunnustaa turvallisuustilanteen tulkinnan olevan riippuvainen toimijoista, joiksi tässä nimetään ”länsi” ja Venäjä.

Esitän teoria-osuudessa määrittämäni diskurssianalyysiin tukeutuen tämän lainauksen sisältävän kaksi tekstin kannalta keskeistä diskurssia. Nämä diskurssit eroavat toisistaan merkitysjärjestelmiltään, eli siinä millaisia sanastoja ja tyyliä ne hyödyntävät. Tämän lisäksi ne myös ohjaavat lukijaa tulkitsemaan käsiteltävää aihetta tietyllä tavalla, ja niitä, kuten kaikkia tekstistä esille nostamiani diskursseja, yhdistää vahva historiallisuus.

Ensimmäinen diskursseista on *turvallisuuskurssi*: Tämä diskurssi käyttää paljon samaa sanastoa kuin sotadiskurssi, mutta pyrkii välttämään sotadiskurssille tyypillistä tiukkaa vastakkainasettelua.

Se ohjaa lukijaa turvallisemaan² puheenaihetta nimeämällä sen turvallisuusajattelun alaiseksi, ohjaten näin lukijaa lähestymään sitä turvallisuus- ja turvattomuuspositiosta.

Toinen lainauksista luettava diskurssi on *geopoliittinen diskurssi*: Tämä diskurssi lainaa maailmanpoliittisen tutkimuksen ja keskustelun sanastoa, ja sen toimijoina ovat yksilöiden sijaan valtiot ja kansainvälisen tason instituutiot. Se ohjaa lukijaa tulkitsemaan ja ennustamaan tapahtumia institutionaalisenä pelinä, jossa vallitsevat voiman, tilaisuuden ja maksimoidun hyödyn säännöt.

”Venäjä käyttää etujensa ajamiseen laajaa sotilaallista ja ei-sotilaallista keinovalikoimaa.” (Valtioneuvoston kanslia 2016, 13).

”Venäjän johto pyrkii vahvistamaan maansa suurvalta-asemaa. Se katsoo kansainvälisiä suhteita suurelta osin geopoliittisen nollasummapelin näkökulmasta.” (ibid., 15–16).

Näissä lainauksissa hyödynnetään geopoliittisen diskurssin sanastoa esittämällä Venäjä toimijana, suurvalta-aseman ajaminen toiminnan motiivina, geopoliittinen nollasummapeli toiminnan kenttänä, ja sotilaalliset ja ei-sotilaalliset keinot toiminnan välineinä. Sotilaallisten ja ei-sotilaallisten keinojen kautta hybridi-ajattelu tuodaan esille ilman vaikutus-käsitteistön käyttöä.

”Euroopan turvallisuustilanteeseen vaikuttavia ilmiöitä ovat myös – – verkkorikollisuus, informaatiovaikuttaminen ja terrorismi. Euroopan turvallisuustilanteen heikkenemiseen liittyy ilmiöitä, joita voidaan kuvata hybriditoimintana. Hybridivaikuttamisella ymmärretään suunnitelmallista toimintaa, jossa valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija voi hyödyntää samanaikaisesti erilaisia sotilaallisia keinoja tai esimerkiksi taloudellisia tai teknologiaan perustuvia painostuskeinoja sekä myös informaatio-operaatioita ja sosiaalista mediaa, pyrkien vaikuttamaan kohteena olevan valtion heikkouksiin ja saavuttamaan omat tavoitteensa.” (Valtioneuvoston kanslia 2016, 15).

Tässä turvallisuusdiskurssin käyttö jatkuu paitsi sanaston käytössä myös siinä, että kirjoittajat valitsevat ilmaisun ”turvallisuustilanteen heikkeneminen” sen sijaan että he käyttäisivät ilmaisua kuten turvattomuuden lisääntymisen. Hybriditoiminta tuodaan esille turvallisuuspositiota uhkaavana ilmiönä. Tässä kohdassa kirjoittajat myös pysähtyvät määrittelemään hybridivaikuttamisen

² Turvallistamisella viitataan tässä tutkielmassa siihen kritiikkiin, mitä laajalle turvallisuuskäsitteelle on annettu: Turvallisuutta käytetään oikeuttamaan toimia sektoreilla, jotka eivät ole perinteisen turvallisuuskäsitteen alaisia. Samalla turvallisuus nostetaan universaaliksi hyväksi asiaksi, jonka tavoittelu on itseisarvoista. (mm. Buzan & Wæver & Wilde 1998, 4).

ja -toiminnan, joita käsitteellisesti lähestyin aiemmin. Koen olennaiseksi huomauttaa, että määritelmän sanavalinnat, kuten ”ymmärretään”, ”voi hyödyntää”, ja sen tarjoama laaja keinovalikoima viittaavat vahvasti siihen, että kirjoittajat ovat tietoisia hybridi vaikuttamisen käsitteellistämisen ongelmakohdista.

”Myös Suomeen kohdistuu hybridi vaikuttamiseen kuuluvien keinojen käyttöä.” (Valtioneuvoston kanslia 2016, 15).

”Sodan kuva on monimutkaistunut. Poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi käytetään jatkuvasti kehittyvien sotilaallisten keinojen lisäksi koordinoitusti muun muassa poliittista, taloudellista ja sotilaallista painostusta, informaatio- ja kybersodankäynnin muotoja sekä näiden yhdistelmiä sekä muita hybridi vaikuttamisen keinoja. Vaikuttaminen voi alkaa nopeasti jo normaalioloissa. Tavoitteena on aiheuttaa toimenpiteiden kohteena olevalle painetta, vahinkoa, epävarmuutta ja epävakautta. Uudet teknologiat luovat uusia mahdollisuuksia sodankäyntiin. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden raja hämärtyy. Ennakkovaroitusaika lyhenee.” (ibid., 16).

Esitän näiden kahden lainauksen tuovan tekstiin kolmannen keskeisen diskurssin: *turvattomuuden diskurssin*. Tämä diskurssi ohjaa turvallisuusdiskurssin tavoin turvattomuuspositiosta tarkasteluun, mutta on käsitteellisesti hyvin erilainen. Neutraalit turvallisuuskäsitteet korvautuvat arvaamattomuuden ja epävakauden kaltaisilla ilmaisuilla.

”Suomi” tuodaan kohteeksi ”lännen” ja ”Euroopan” ohella, joka retorisenä keinona on tehokas siirtymä yhteisöllisestä turvallisuuspositiosta yksilöllisempään turvattomuuspositioon, vaikka Suomi selvästi sisällettiin myös ”länteen” ja ”Eurooppaan”. Jälkimmäinen lainaus on selonteossa alaotsikon ”Valtiot ja muut kansainväliset toimijat” alla, joten sen luomaa kuvaa ei tule sellaisenaan heijastaa Suomeen. Kansainvälisellä perspektiivillä voidaan esimerkiksi pitkälti selittää se, miksi kappaleessa toistetaan muussa tekstissä hyvin harvoin käytettyä ja turvallisuusdiskurssin välttämää sotasanastoa: ”sota”, ”(-)sodankäynti” ja ”sotilaallinen”. En esitä tämän sanastomuutoksen olevan retorinen tuki turvattomuuden diskurssille, sillä se ei välttämättä pyri luomaan uhkakuva, vaan kuvaamaan kansainvälistä tilannetta Ukrainan ja Syyrian sodat huomioiden. Turvattomuuden diskurssia kappaleessa hyödynnetään sen määrittäessä uudelleen hybridi- ja informaatio vaikuttamisen käsitteet, joiden on jo esitetty kohdistuvan Suomeen.

Vaikutuskeinot esitetään yllättävinä, niiden voidessa aktivoitua normaalioloissa, eli vakaaksi koetun rauhan aikana. Vaikutuskeinoja ei enää esitetä välineenä, jolla valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija pyrkii omiin tavoitteisiinsa, vaan nyt niillä nähdään olevan itsenäinen tavoite, eli paineen, vahingon, epävarmuuden ja epävakauden tuottaminen. Uudet teknologiat esitetään vain vaikutuskeinojen lähteenä, johon on mahdoton varautua juuri sen vuoksi, ettei niitä ole vielä kehitetty. Teknologiakehityksen esittäminen vaarallisena sen sijaan että sitä lähestyttäisiin neutraalina muutoksena, tai keinona vaikuttamiskeinojen estämiseen on turvattomuusdiskurssia tukeva valinta. Kaksi viimeistä lausetta ovat erityisesti turvattomuusdiskurssia tukevia: ne esittävät vanhojen turvallisuusrakenteiden olevan vaikutuskeinojen uhkaamia. Retorisesti kaksi viimeistä lausetta hyödyntävät toteamusta, yksinkertaista lauserakennetta ja tämän lauserakenteen ilmaisun voimakkuutta, joka osittain perustuu kontrastiin aiempien lauseiden monimutkaisuuden kanssa.

Näin luotu kuva turvattomuudesta perustuu kuvaukselle hybridi- ja informaatiovaikuttamisesta uutena, arvaamattomana, dynaamisena ja kohdeyleisöön sekä heidän yhteisönsä kohdistuvana hyökkäyksenä.

”Hybridivaikuttaminen on lisännyt tarvetta toimia sekä sisäisen että ulkoisen turvallisuuden tarpeet huomioon ottaen. Hybridivaikuttamisen keinot valtiolisessa vaikuttamisessa ovat lisääntyneet ja niitä on vaikea tunnistaa alkuvaiheessa. Turvallisuusuhkiin vastaaminen niin unionin sisällä kuin sen ulkopuolellakin edellyttää riittäviä suorituskykyjä vaikuttamisen oikea-aikaiseen tunnistamiseen sekä valtiollisen päätöksenteon ja ulkorajojen koskemattomuuden turvaamiseen.” (Valtioneuvoston kanslia 2016, 22).

”Yhteistyötä EU:n piirissä ja kahdenvälisesti vahvistetaan terrorismin – – ehkäisemiseksi, hybridivaikuttamiseen vastaamiseksi sekä laittomaan maahantuloon kytköksissä olevan rikollisen toiminnan estämiseksi.” (ibid., 28).

Ylläolevissa lainauksissa hybridi- ja informaatiovaikuttaminen tuodaan takaisin turvallisuusdiskurssin pariin. Hybridivaikuttaminen esitetään edelleen vaarallisena, mutta edellisten lainausten luodessa uhkakuvia, esitetään vaikutusyritykset nyt hallittavissa olevina: ”vastattavina” ja ”tunnistettavina”. EU:n sisäisesti ja kahdenvälisesti on yhteistyötä parantamalla ja ”riittävä suorituskyky” takaamalla mahdollista vastata vaikutusyrityksien luomiin turvallisuusuhkiin.

”Kokonaisturvallisuusajattelun mukaisesti Suomi vahvistaa kykyjä tunnistaa yhteiskuntaan laajasti kohdistuvaa hybridi- ja informaatiovaikuttamista ja vahvistaa sen vaatimia suorituskykyjä ja parantaa

kyberturvallisuutta. Osana EU:n hybridiuhkien vastaisten toimien kehittämistä Suomi selvittää mahdollisuuksia hybridiuhkiin keskittyvän osaamiskeskuksen perustamiseksi. Keskus tukisi EU:ta ja jäsenmaita ja vahvistaisi EU:n ja Naton yhteistyötä hybridiuhkiin vastaamisessa.” (Valtioneuvoston kanslia 2016, 28).

”Kyberturvallisuuden vaatimia suorituskykyjä vahvistetaan muun muassa Euroopan unionissa ja Naton kanssa sekä kahdenvälisesti. Suomen tavoitteena kansainvälisessä yhteistyössä on myös tarttua kybertoimintaympäristön ja digitalisoitumisen tarjoamiin merkittäviin mahdollisuuksiin.” (ibid.).

Turvallisuuskurssi hyödyntää geopolittisen diskurssin toimijoita ylläolevissa lainauksissa. Niissä myös toistetaan turvallisuuskurssin ”tunnistamisen”, ”vastaamisen” ja ”suorituskyvyn” käsitteitä. Turvallisuuskurssin sisällä näissä lainauksissa esitetään samalla uusi perustelu tarpeelle muuttaa turvallisuuspoliittista kenttää: hyöty. Kirjoittavat esittävät Suomen olevan kiinnostunut hybridiuhkiin keskittyvän osaamiskeskuksen perustamisesta. Suomen tavoitteeksi kansainvälisessä yhteistyössä myös esitetään kybertoimintaympäristön ja digitalisoitumisen tarjoamiin mahdollisuuksiin tarttuminen. Pitäytyminen geopolittisen diskurssin toimijoissa selonteon näissä osissa on vähintäänkin mielenkiintoinen retorinen valinta. Suomen käyttäminen toimijana puhuttaessa turvallisuustilanteen muutokseen vastaamisesta sisältää oletuksen jaetusta ymmärryksestä siitä, että muutokset turvallisuustilanteessa vaikuttavat kaikkiin yksittäisiin suomalaisiin. Suomen esittäminen toimijaksi silloin, kun puhutaan kansainvälisen asiantuntija-aseman tavoittelusta tai uudenlaisen turvallisuusosaamisen luomasta markkinaraosta, hakee samanlaista yhteisymmärrystä kaikkien edusta. Neutraalimpi toimijuuden valinta näissä osissa selontekoa olisi ollut esimerkiksi ”valtioneuvosto selvittää” ja ”valtioneuvoston tavoite”.

4.4 Narratiivi

Pyrin narratiivin analyysissäni (Heikkinen 2010, 149–152) tukeutumaan tekstistä tunnistamiini diskursseihin tekstin kategorioinnin keinona. Narratiiviset elementit sitovatkin ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta aiemmin esille nostettuja osia. Näen keskeiseksi tähdentää, että narratiivisten elementtien hyödyntäminen on ihmisille luontainen tapa hahmottaa todellisuutta, eikä kritiikki narratiivia kohtaan kohdistu välttämättä narratiivisten elementtien käyttöön, vaan siihen todellisuuden tulkintaan johon narratiivi perustuu.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon narratiivi sijoittuu ajallisesti kylmän sodan jälkeisistä vuosikymmenistä aina lähitulevaisuuteen, jonka voi selonteon oman rajauksen tavoin rajata 2020-luvun puoliväliin. Narratiivin toimijat ovat geopolitiittiseen diskurssiin sidotut Venäjä, Suomi, länsi, EU ja Nato. Näiden lisäksi myös hybridivaikuttamisen voi tulkita tekstistä toimijaksi, sillä se esitetään usein uhkana ilman liitoksia geopolitiittiseen toimijaan. Aiempien suorien lainausten pohjalta selonteon narratiivinen historiaesitys etenee geopolitiittisen diskurssin toimijoita ja sääntöjä hyödyntäen turvallisuusdiskurssista uhkakuvia luovaan turvattomuusdiskurssiin, palaten lopulta takaisin turvallisuusdiskurssiin. Yksinkertaistaen selonteko juonellistaa irrallisia tapahtumia seuraavasti:

Kylmän sodan jälkeisessä Euroopassa vallitsi kasvavan turvallisuuden ympäristö, joka perustui Venäjän sotilaallisen presenssin heikkenemiseen. Viimeisen vuosikymmenen sisällä Venäjä on kuitenkin toiminnallaan pysäyttänyt tämän kehityksen. Venäjän uutta ulkopoliittista suuntaa selittää suurvalta-aseman tavoittelu, ja näkemys geopolitiikasta nollasummapelinä. Venäjä ajaa tavoitteitaan paitsi sotilaallisin, myös ei-sotilaallisin keinoin, eli hyödyntämällä hybridi- ja informaatiovaikuttamista. Suomi on hybridivaikuttamisen kohde. Vaikuttamisella luodaan epävakautta tavalla, jota on vaikea tunnistaa ja johon on vaikea reagoida riittävän nopeasti. Turvallisuustilanne on kuitenkin mahdollista lähitulevaisuudessa vakauttaa, jos turvallisuusrakenteita muokataan ja kansainvälistä yhteistyötä lisätään. Nämä toimet tarjoavat myös tilaisuuden taloudellisiin voittoihin ja Suomen kansainvälisen profiilin kohottamiseen.

4.5 Selonteko

Teoria-osuudessa nostin esille Jokisen ja Juhilan (1999, 67) määritelmän selonteolle ihmisten kielenkäytölle tyypillisenä tapana merkityksellistää maailmaa ja perustella omia tekoja. Lähestyn yllä esittämäni narratiivia ensin selontekona, jonka jälkeen problematisoin sitä aiemmin tekstissä esille nostamieni historiallisten ja käsitteellisten seikkojen pohjalta.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon narratiivin valossa Suomi esitetään uudenlaisen ulkoisen vaikutuksen, hybridivaikuttamisen, kohteena. Suomen kyky vastata ja hallita tätä ulkoista vaikutusta nähdään tällä hetkellä heikkona, osittain puolustusrakenteiden, osittain vaikutuskeinojen moninaisuuden vuoksi. Jos hyväksymme tämän esityksen Suomen nykytilanteesta, on nykyisen turvallisuustilanteen säilyttämiseksi selvästi tarve muokata puolustusrakenteita uhkaa vastaaviksi sekä kehittää uusia keinoja vaikutusyritysten taltuttamiseksi.

Monin tavoin aiempi historiallinen lähestymiseni aiheeseen tukee tätä narratiivia. Venäjän informaatiovaikuttaminen on muuttunut modernien viestintämuotojen tarjotessa sille uusia väyliä (King 2010, 8). Venäjä on viimeisen kymmenen vuoden aikana lisännyt panostustaan informaatiovaikuttamiseen myös sota-alueiden ulkopuolella (Saari 2014, 50–55). Pohjoismaiden joukosta Suomesta on tullut Ruotsin ohessa informaatiovaikuttamisen keskeisiä kohteita (Kragh & Åsberg 2017, 17).

Narratiivissa on kuitenkin myös ongelmakohtia, joiden valossa sen käyttö selonteollisena keinona problematisoituu. Informaatiovaikuttamista tapahtuu ja havaitaan ennennäkemättömiä määriä, mutta sen keinovalikoima on edelleen pitkälti neuvostoliittolainen (Saari 2014, 59). Narratiivin mukaista muutosta on siis tapahtunut pikemminkin informaatiovaikuttamisen määrässä kuin laadussa. Samalla turvattomuusdiskurssin luoma kuva informaatiovaikuttamisesta keinona luoda äkillisesti epävakautta asettuu kyseenalaiseksi, kun se heijastetaan Venäjän 2000-luvun alun informaatiovaikutuksen tuloksiin. Ainoat huomattavat onnistumiset sijoittuvat väestöihin, jotka olivat jo etukäteen valmiita sitoutumaan Venäjän narratiiviin (Renz & Smith 2016b, 6).

Tämän tutkielman kannalta keskeisimmät narratiivin ongelmat ovat kuitenkin sen sitoutuminen hybridivaikuttamisen käsitteeseen, ja sen haluttomuus määrittää informaatiovaikuttamista. Kuten aiemmin esitin, on hybridivaikuttaminen käsitteellisesti kyseenalaistettu sekä keinona kuvata Venäjän toimintaa, että analyttisenä välineenä. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon sitoutuessa määritelmään, jossa hybridivaikuttamiseksi voi pitkälti tulkita minkä tahansa toista valtiota haittaavan ulko-, puolustus-, tai talouspoliittisen toiminnan (Valtioneuvoston kanslia 2016, 15), tekee se samalla käsitteestä liiallisen laajuuden kautta arvottoman kategorisoinnin keinon. Informaatiovaikuttamisen esittäminen vain hybridivaikuttamisen muotona ja Euroopan turvallisuustilannetta heikentävänä tekijänä sisältää samat ongelmat.

4.6 Reflektointi tutkimuskirjallisuudessa

Teoria-osuudessa esitin, että näen diskurssien voivan reflektoida itseään. Tämän oletuksen pohjalta pyrin tuomaan esille tutkimuskirjallisuudessa esille nousutta kritiikkiä hybridi- ja informaatiokäsitteiden käsitteellistämistä ja käytöstä reflektiona näitä käsitteitä hyödyntäville diskursseille.

Näen Bettina Renzin ja Hanna Smithin kritiikin hybridisodankäynnin käsitteelle soveltuvan myös hyvin hybridivaikuttamisen käsitteeseen. Kuten aiemmin esitin, näiden käsitteiden ero on pääosin

siinä, ettei hybridivaikuttaminen näe väkivaltaisia sotilastoimia välttämättöminä toiminnan määrittämiseksi hybridivaikuttamiseksi. Sotilaalliset keinot kuitenkin kuuluvat olennaisesti hybridivaikuttamisenkin keinovalikoimaan.

Renz ja Smith (2016b, 22–23) kritisoivat sitä, miten Venäjän tapoja hyödyntää informaatiota tarkastellaan hybridisodankäynnin käsitteen alla. Heidän mukaansa tämä johtaa sekä informaatiovaikuttamisen historiallisten taustojen unohtamiseen, että informaatiovaikuttamisen virheelliseen yhdistämiseen sodankäyntiin (ibid.). Sitoutuminen jo valmiiksi epäselvään sotilaalliseen konseptiin vaikeuttaa sodan ja rauhan rajanvetoa ilman syytä, militarisoiden länsimaalaisen keskustelun Venäjästä (Renz & Smith 2016a 8–9). Hybridisodankäynti Venäjän ulkopoliittisena strategiana myös luo kuvaa Venäjän toiminnasta osana laajempaa suunnitelmaa, suurta ja monimutkaista uhkaa, mikä ei empiirisen, tapauskohtaisen tarkastelun valossa näyttäyty totena (ibid.). Renz ja Smith (2016b, 1) näkevätkin, ettei hybridisodankäynti ole toivottava käsite strategisen päätöksenteon pohjaksi, eikä Venäjän Krimillä käyttämien keinojen tai niitä muistuttavien länteen suunnattujen keinojen kategorisointi hybridisodankäynniksi johda kuin epäselvyyksiin. Tämä kritiikki heijastuu erittäin hyvin ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon tapaan käyttää hybridi- ja informaatiovaikuttamisen käsitteitä. Vaikutuskäsitteistön liittyminen osaksi turvallisuus- ja turvattomuusdiskurssin sanastoa ei ehkä johda toiminnan militarisoitumiseen, mutta johtaa sen turvallistamiseen. Käsitteistöä tuskin käytetään strategisen päätöksenteon pohjana, mutta aineistossa sitä käytetään oikeuttamaan tätä päätöksentekoa.

Katri Pynnöniemi (2016, 37) selittää hybridi-käsitteistön iskostumista länsimaalaiseen keskusteluun kahdella tavalla. Ensinnäkin käsitteistön ympärillä käytävä keskustelu voidaan nähdä jatkona neuvostoliittolaisen *active measure* -käsitteistön ympärillä käytävästä keskustelusta. Toisekseen, kaikesta käsitteen saamasta kritiikistä huolimatta, se on vakiintunut poliittisesti käteväksi yksinkertaistukseksi Venäjän toimille Ukrainassa (Pynnöniemi 2016, 16–17). Selonteossa kuvattua ulko- ja turvallisuuspolitiikan tulevaisuuden suuntaa perustellaankin hybridi-käsitteistöllä sen sotilaallis-strategisesta kyseenalaisuudesta huolimatta juuri käsitteistön poliittisen kätevyysvuoksi.

5. LOPPUPÄÄTELMÄT

Tämän tutkielman pyrkimyksenä ei ollut kritisoida ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon esittämiä suosituksia, vaan tuoda esille sitä, miten hybridi- ja informaatiovaikuttamisen käsitteitä käytettiin näiden suositusten tukemiseen. Valtioneuvoston kanslian selonteko yksittäisenä tekstinä oli hyödyllinen näiden käsitteellistämisten tarkasteluun sen ollessa vahvasti sidottuna diskursseihin joiden hyödyntämiin merkkijärjestelmiin hybridi- ja informaatiovaikuttaminen ovat vakiintuneet.

Aineistossa hybridi- ja informaatiovaikuttaminen esitettiin sotilaallisten tai ei-sotilaallisten keinojen hyödyntämisenä geopolitiittisen pelin pelaamiseksi. Määritelmä on kuitenkin jätetty niin avoimeksi, että mikä tahansa vieraaseen valtioon vaikuttava toimi voidaan sen perusteella tulkita hybridi- ja informaatiovaikuttamiseksi. Sotilaallis-strategisen päätöksenteon perustana tämänkaltainen hybridi-käsite on vähintäänkin kyseenalainen, jollei suoranaista haitallista. Poliittisesti käteväksi yksinkertaistuksena se on vastaavasti hyödyllinen, kun halutaan turvallisaa julkista keskustelua ja sitä kautta oikeuttaa muutosta. Tällaisen poliittisen yksinkertaistuksen käyttö äänestäjille suunnatussa puheessa tai tekstissä ei olisi tavatonta. Oikeuttamatta kuitenkin jää sen käyttö eduskunnan palautekeskustelun alaisessa tekstissä, jossa hahmotellaan ulko- ja puolustuspoliittista linjaa seuraavalle vuosikymmenelle.

Tutkielmaani sivuten on selvää, että hybridi- ja informaatiovaikuttamisen käytännöllisyyden vahvistamiseksi tarvitaan sekä uutta käsitteellistämistä että kriittistä käsitteetutkimusta. Tavoitteena tulisi olla tapauskohtaisempien määritelmien vakiintuminen (esim. Kragh & Åsberg 2017). Hybridi- ja informaatiovaikuttamisen kaltaisten kattokäsitteiden käyttö poliittisessa päätöksenteossa on hyödyllistä vain silloin, kun myös ne tapaukset sekä ala- ja lähikäsitteet joihin niillä viitataan ovat päättäjille ja kansalaisille tuttuja. Myös jo käytössä olevien käsitteiden tutkiminen käsitteanalyttisesti ja -historiallisesti tarjoaisi väylän lähestyä sitä, miten näitä käsitteitä on viime vuosikymmeninä hyödynnetty poliittisen päätöksenteon oikeuttamisena, sekä turvallisena narratiivina osana.

Kuten tutkielmassani tein selväksi, tukee tausta-osioni suurilta osin selonteon narratiivia siitä, että Venäjän toiminnassa erityisesti, mutta myös informaation militarisoinnissa yleisesti on tapahtunut muutoksia. Tämän narratiivin valossa informaation hyödyntämistä koskeva ulko- ja puolustuspoliittinen valmistautuminen on ajankohtaista. Informaation hyödyntämisen ollessa muutoksen alaisena, ja kohdistuessa myös Suomeen ennennäkemättömän voimakkaasti, on sen hallinnolliseen käsittelemiseen vakiinnutettava muitakin kuin laajuudessaan tyhjiä käsitteitä.

LÄHTEET

Buzan, Barry, Ole Wæver ja Jaap de Wilde. 1998. *Security: A new framework for analysis*. Boulder (Colo.): Rienner.

Heikkinen, Hannu L. T. 2010. Narratiivinen tutkimus – todellisuus kertomuksena. Teoksessa Juhani Aaltola ja Raine Valli (toim.), *Ikkunoita tutkimusmetodeihin: 2, Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. Jyväskylä: PS-kustannus, 143–159.

Hoffman, Frank G. 2007. *Conflict in the 21st century: The rise of hybrid wars*. Arlington: Potomac Institute for Policy Studies. Saatavilla http://www.potomac institute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf. Luettu 13.4.2017.

Jokinen, Arja ja Kirsi Juhila. 1999. Diskurssianalyttisen tutkimuksen kartta. Teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila ja Eero Suoninen (toim.), *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino, 54–97.

Jokinen, Arja, Kirsi Juhila ja Eero Suoninen. 1993. *Diskurssianalyysin aakkoset*. Tampere: Vastapaino.

Jokinen, Arja, Kirsi Juhila ja Eero Suoninen. 1999. *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino.

Juhila, Kirsi. 1993. Miten tarinasta tulee tosi: Faktuaalistamisstrategiat viranomaispuheessa. Teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila ja Eero Suoninen (toim.), *Diskurssianalyysin aakkoset*. Tampere: Vastapaino, 151–188.

King, Sara B. 2010. *Military social influence in the global information environment: a civilian primer*. *Analyses of social issues and public policy* 11:1, 1–26. Saatavilla <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1530-2415.2010.01214.x/full>. Luettu 12.5.2017.

Kragh, Martin ja Sebastian Åsberg. 2017. Russia's strategy for influence through public diplomacy and active measures: the Swedish case. *Journal of strategic studies*, 1–44. Saatavilla <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402390.2016.1273830>. Luettu 2.3.2017.

Nevaste, Nadja (toim.). 2016. Katsaus hybridiuhkiin ja niiden vaikutuksiin. Helsinki: Turvallisuuskomitea. Saatavilla <http://www.turvallisuuskomitea.fi/index.php/fi/component/k2/102-elinkeinoelaman-varautuminen-hybridiuhkiin>. Luettu 2.3.2017.

Putin, Vladimir. 2012. Meeting with Russian ambassadors and permanent representatives in international organisations. Saatavilla <http://en.kremlin.ru/events/president/news/15902>. Luettu 28.3.2017.

Pynnöniemi, Katri. 2016. Introduction. Raportissa Katri Pynnöniemi ja András Rácz (toim.), Fog of falsehood: Russian strategy of deception and the conflict in Ukraine. Finnish institute of international affairs raportti 45/2016, 13–124. Saatavilla http://www.fiia.fi/fi/publication/588/fog_of_falsehood/. Luettu 26.3.2017.

Renz, Bettina ja Hanna Smith. 2016a. Introduction. Teoksessa Bettina Renz ja Hanna Smith (toim.), After ‘hybrid warfare’, what next? – understanding and responding to contemporary Russia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 44/2016, 8–10. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla <http://tietokayttoon.fi/documents/10616/1266558/Understanding+and+responding+to+contemporary+Russia/49bdb37f-11da-4b4a-8b0d-0e297af39abd?version=1.0>. Luettu 2.3.2017.

Renz, Bettina ja Hanna Smith. 2016b. Russia and hybrid warfare – going beyond label. Aleksanteri Papers 1/2016, 1–23. Saatavilla http://www.helsinki.fi/aleksanteri/english/publications/presentations/papers/ap_1_2016.pdf. Luettu 2.3.2017.

Saari, Sinikukka. 2014. Russia’s post-orange revolution strategies to increase its influence in former Soviet republics: public diplomacy po russkii. Europe-Asia Studies 66:1, 50–66. Saatavilla <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09668136.2013.864109>. Luettu 12.5.2017.

Scheipers, Sibylle. 2016a. Moral forces in war: Clausewitz and hybrid warfare. Teoksessa Bettina Renz ja Hanna Smith (toim.), After ‘hybrid warfare’, what next? – understanding and responding to contemporary Russia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 44/2016, 11–13. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla <http://tietokayttoon.fi/documents/10616/1266558/Understanding+and+responding+to+contemporary+Russia/49bdb37f-11da-4b4a-8b0d-0e297af39abd?version=1.0>. Luettu 2.3.2017.

Scheipers, Sibylle. 2016b. Hybrid warfare and other ‘indirect’ approaches in the history of strategic thought. Julkaisussa Bettina Renz ja Hanna Smith, Russia and hybrid warfare – going beyond the label. Aleksanteri Papers 1/2016, 47–51. Saatavilla http://www.helsinki.fi/aleksanteri/english/publications/presentations/papers/ap_1_2016.pdf. Luettu 2.3.2017.

Smith, Hanna. 2016. Russian image building – soft power before hard power. Teoksessa Bettina Renz ja Hanna Smith (toim.), After ‘hybrid warfare’, what next? – understanding and responding to contemporary Russia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 44/2016, 13–16. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla <http://tietokayttoon.fi/documents/10616/1266558/Understanding+and+responding+to+contemporary+Russia/49bdb37f-11da-4b4a-8b0d-0e297af39abd?version=1.0>. Luettu 2.3.2017.

Suoninen, Eero. 1999. Näkökulmia sosiaalisen todellisuuden rakentumiseen. Teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila ja Eero Suoninen (toim.), Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino, 17–36.

Ulkoasiainministeriö. 2015. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon laadinta käynnistetty. Ulkoasiainministeriön tiedote 22.10.2015. Saatavilla http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ulko-ja-turvallisuuspoliittisen-selonteon-laadinta-kaynnistetty. Luettu 28.3.2017.

Ulkoasiainministeriö. 2016. Ulkoministeri Soinin puheenvuoro valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon palautekeskustelussa. Ulkoasiainministeriön tiedote 22.12.2016. Saatavilla http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ulkoministeri-soinin-puheenvuoro-valtioneuvoston-ulko-ja-turvallisuuspoliittisen-selonteon-palautekeskustelussa-21-12-2016. Luettu 30.3.2017.

Valtioneuvoston kanslia. 2016. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2016. Saatavilla http://valtioneuvosto.fi/documents/10616/1986338/VNKJ072016_fi.pdf/9a3a074a-d97f-43c4-a1d8-e3ddbbd8d1da. Luettu 2.3.2017.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja | **7/2016**

VNS 6/2016 vp

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja | 7/2016

Julkaisija VALTIOEUUVOSTON KANSLIA		KUVAILULEHTI 17.6.2016	
Julkaisun laji Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko		Toimeksiantaja Hallitusohjelma	
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse)			
Tiivistelmä Selonteossa arvioidaan Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista toimintaympäristöä ja esitetään Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiset painopisteet ja tavoitteet. Niitä toteuttamalla valtioneuvosto vahvistaa Suomen turvallisuutta ja edistää sen hyvinvointia. Valtioneuvosto määrittelee selonteossa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopistearkeiksi 2020-luvun puoliväliin ulottuvalle ajanjaksolle seuraavat: Euroopan unionin vahvistaminen turvallisuusyhteisönä, yhteistyön syventäminen Ruotsin ja muiden Pohjoismaiden kanssa, yhteistyön syventäminen Yhdysvaltain 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.			
Avainsanat selonteko, ulkopoliittikka, ulko- ja turvallisuuspolitiikka, turvallisuuspolitiikka, puolustuspolitiikka			
Sarjan nimi ja numero Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2016		Kieli Fi	Kokonaissivumäärä 32
ISBN (paino) 978-952-287-266-1	ISBN (PDF) 978-952-287-267-8		ISSN 0782-6028 (paino) 1799-7828 (PDF)
Kustantaja Valtioneuvoston kanslia Julkaisu PDF:nä: www.vnk.fi/julkaisut Lisätietoja: julkaisut@vnk.fi		Julkaisun jakelu ja välitys –	
Taitto Valtioneuvoston kanslian julkaisutuotanto / Anja Järvinen		Luottamuksellisuus Julkinen	Painopaikka Lönnerberg Print & Promo 2016

Utgivare STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 17.6.2016	
Typ av publikation Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse		Uppdragsgivare Regeringsprogrammet	
Publikationens namn Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse			
Referat I redogörelsen bedöms Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska omvärld och presenteras prioriteringarna och målen i Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Genom att förverkliga dessa stärker statsrådet Finlands säkerhet och främjar dess välfärd. För den tidsperiod som sträcker sig till mitten av 2020-talet anger statsrådet följande prioriteringar i Finlands utrikes- och säkerhetspolitik: Stärkande av Europeiska unionen som säkerhetsgemenskap, fördjupat samarbete med Sverige och de övriga nordiska länderna, fördjupat samarbete med Förenta staterna, relationerna med Ryssland, övriga bilaterala relationer, utveckling av relationerna med Nato, det arktiska områdets framtid, hållbar utveckling i utrikes- och säkerhetspolitiken, sambandet mellan yttre och inre säkerhet., de bakomliggande orsakerna till migrationen och bräckliga stater, jämställdhet och mänskliga rättigheter, effektivitet i konflikthantering, större fokus på fredsmedling, starkare regelbaserad verksamhet och starkare krishanteringsförmåga.			
Nyckelord redogörelse, utrikespolitik, utrikes- och säkerhetspolitik, säkerhetspolitik, försvarspolitik			
Seriens namn och nummer Statsrådets kanslis publikationsserie 7/2016		Språk Fi	Sidantal 32
ISBN (tryck) 978-952-287-266-1	ISBN (PDF) 978-952-287-267-8	ISSN 0782-6028 (tryck) 1799-7828 (PDF)	
Förläggare Statsrådets kansli Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi		Distribution och försäljning -	
Layout Statsrådets kanslis publikationsverksamhet / Anja Järvinen	Sekretessgrad Offentlig	Tryckort Lönberg Print & Promo 2016	

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	7
2	VISIO: SUOMI 2025	8
3	ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN PÄÄMÄÄRÄ	9
4	ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN TOIMINTAYMPÄRISTÖ	10
4.1	Maailmanlaajuiset kehityssuunnat	11
4.2	Suomen lähialueen tilanne	13
4.3	Valtiot ja muut kansainväliset toimijat	15
4.4	Sääntöpohjainen kansainvälinen yhteistyö	17
5	PAINOPISTEET JA TAVOITTEET	19
5.1	Euroopan unionin vahvistaminen turvallisuusyhteisönä	21
5.2	Yhteistyön syventäminen Ruotsin ja muiden Pohjoismaiden kanssa	23
5.3	Yhteistyön tiivistäminen Yhdysvaltain kanssa	24
5.4	Venäjä-suhteiden merkitys	24
5.5	Kahdenväliset suhteet ulko- ja turvallisuuspolitiikassa	25
5.6	Suhteiden kehittäminen Naton kanssa	25
5.7	Huomio arktisen alueen tulevaisuuteen	26
5.8	Kestävä kehitys ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteena	27
5.9	Ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden yhteyden korostaminen	27
5.10	Vahvistetaan toimia muuttoliikkeen perussyiden ja hauraiden valtioiden osalta	28
5.11	Tasa-arvo ja ihmisoikeudet lähtökohtana	29
5.12	Vaikuttavuutta konfliktinhallintaan	29
5.13	Rauhanvälitys vahvistuvana painopisteenä	30
5.14	Sääntöpohjaisen toiminnan vahvistaminen	31
5.15	Kriisinkestokyvyn vahvistaminen	31

1 JOHDANTO

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon. Selonteko on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ohjaamisen perusta. Selonteossa arvioidaan Suomen toimintaympäristöä ja sen muutostekijöitä ja esitetään Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeiset painopisteet ja tavoitteet. Niitä toteuttamalla valtioneuvosto vahvistaa Suomen turvallisuutta ja edistää Suomen hyvinvointia nopeasti muuttuvassa ja vaikeasti ennakoitavassa kansainvälisessä toimintaympäristössä.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko eduskunnalle on jatkoa aikaisemmalle käytännölle. Selonteon ala kuitenkin poikkeaa edellisestä selonteosta (VNS 6/2012vp). Tämä selonteko kattaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan kokonaisuuden. Valtioneuvosto laatii erikseen puolustuselonteon, joka toteuttaa tämän selonteon linjauksia. Sisäistä turvallisuutta koskeva selonteko (VNS 5/2016vp) on esitetty eduskunnalle 19.5.2016, samoin selonteko Suomen kehityspolitiikasta (VNS 1/2016vp).

Laatiessaan ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa sekä puolustuselontekoa ja sisäisen turvallisuuden selontekoa valtioneuvosto on pitänyt mielessä näkökohtia, joita eduskunta esitti kannanotossaan valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevaan selontekoon vuoden 2013 valtiopäivillä (EK 6/2013 vp UaVM 1/2013 vp).

Selonteon kattama aikajänne ylittää tämän hallituskauden ja ulottuu 2020-luvun puoliväliin.

2 VISIO: SUOMI 2025

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka nojaa perustuslakiin kirjattuihin arvoihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin ja edistää niitä. Yhteiset arvot, demokratia, luotettava hallinto ja toimivat instituutiot luovat pohjan vakaudelle ja sisäiselle turvallisuudelle ja hyvinvoinnille, jota kestävä taloudellinen kasvu tukee. Turvallinen ja luottamukseen perustuva yhteiskunta on tärkeä osa uskottavaa ja menestyksellistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

Hallituksen ohjelma pohjautuu Suomen pitkän aikavälin tulevaisuuden visioon. Sen mukaan ”Suomi vuonna 2025 on uudistuva, välittävä ja turvallinen maa, jossa jokainen meistä voi kokea olevansa tärkeä. Yhteiskunnassamme vallitsee luottamus.”

Hallitusohjelman vision mukaan ”Suomi on avoin ja kansainvälinen, kieliltään ja kulttuuriltaan rikas maa. Suomen kilpailukyky rakentuu korkealle osaamiselle, kestäväälle kehitykselle sekä ennakkoluulottomalle uudistamiselle kokeiluja ja digitalisaatiota hyödyntäen.”

Suomi vaikuttaa tavoitteellisesti toimintaympäristöönsä osana eurooppalaista ja pohjoismaista yhteisöä. Euroopan unionissa Suomi osallistuu aktiivisena, käytännönläheisenä ja ratkaisuhakuisena jäsenvaltiona rauhan, turvallisuuden, vaurauden ja oikeusvaltion turvaamiseen Euroopassa. Suomi kantaa globaalia vastuuta itsenäisenä valtiona, kansainvälisten järjestöjen jäsenenä ja kansainvälisen yhteisön toimijana.

Suomen turvallisuuden ja hyvinvoinnin kannalta tavoiteltavaa on turvallinen ja vakaa kansainvälinen toimintaympäristö, jossa valtioiden, yritysten ja ihmisten toimintaa sääntelevät kansainvälinen oikeus ja sille rakentuvat yhteisesti sovitut säännöt, oikeudet ja velvollisuudet.

3 ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN PÄÄMÄÄRÄ

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämäärä on vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa, turvata sen itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, parantaa suomalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia ja ylläpitää yhteiskunnan toimivuutta. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeisenä tavoitteena on välttää joutumasta sotilaalliseen konfliktiin.

Suomi harjoittaa aktiivista kahdenvälistä ja monenkeskistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Se edistää keskinäisriippuvuuksien maailmassa kansainvälistä vakautta, rauhaa, demokratiaa, ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta ja tasa-arvoa.

4 ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Voimakas muutos ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintaympäristössä jatkuu niin Suomen lähialueilla kuin maailmanlaajuisesti. Valtiot ja muut toimijat ovat entistä tiiviimmin ja moninaisemmin sitein yhteydessä toisiinsa ja toisistaan riippuvaisia. Monet muutostekijät toimintaympäristössämme tarjoavat uusia mahdollisuuksia edistää kansainvälisiä tavoitteitamme.

Toimintaympäristömme viimeaikainen muutos on luonut myös uusia uhkia ja epävakautta. Kansainvälinen turvallisuustilanne on eurooppalaisesta näkökulmasta heikentynyt viime vuosien aikana.

Kansainvälisesti merkittävien toimijoiden määrä ja kirjo kasvaa. Niiden valtasuhteet ovat jatkuvassa muutoksessa. Yleismaailmallisten arvojen kunnioitus horjuu.

Tietoisuus koko maapalloa koskevista ongelmista kasvaa. Kestävässä kehityksessä ja ilmastopolitiikassa on onnistuttu tekemään uusia maailmanlaajuisia sitoumuksia. Kansainvälisten instituutioiden toimintakyky on odotuksiin nähden kuitenkin rajallinen. Sovittujen sääntöjen noudattamiseen perustuvaan toimintatapaan kohdistuu paineita.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutoksilla on monenlaisia vaikutuksia myös Suomen sisäiseen kehitykseen. Sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu niiden myötä uusia epävarmuustekijöitä. Yhteiskunnan yleinen kriisinkestokyky (*resilienssi*) joutuu koetukselle.

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan muuttuneele toimintaympäristölle ovat ominaisia muutoksen nopeus ja ennustamattomuus.

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen tavoitteenasettelu, päätöksenteko ja vaikuttaminen perustuvat tietoon toimintaympäristöstä. Tietoa toimintaympäristön muuttujista ja niistä syntyvistä mahdollisuuksista ja uhista on hankittava ja analysoitava jatkuvasti. Tiedon ja analyysin pohjalta on oltava valmius mukauttaa toimintaa ja tarvittaessa ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopisteitä. Keskeisimpiä ulkoisia muuttujia Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa toimintaympäristössä ovat maailmanlaajuiset kehityssuunnat, poliittinen ja turvallisuuskehitys Suomelle tärkeillä maantieteellisillä alueilla, ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimijat sekä kansainväliset säännöt.

4.1 Maailmanlaajuiset kehityssuunnat

Keskinäisriippuvuuden maailmassa maailmanlaajuiset kehityssuunnat ovat osa Suomen toimintaympäristöä. Niihin sisältyy riskejä ja uhkia, mutta niiden ennakointi, hyödyntäminen ja niihin sopeutuminen voivat luoda Suomelle myös maailmanlaajuisia mahdollisuuksia.

Ilmastonmuutoksen uhat on yleisesti tunnustettu, ja toimista ilmaston lämmenemisen rajoittamiseksi on sovittu. Pariisin ilmastokeskustelu asettaa pitkän aikavälin tavoitteeksi maapallon keskilämpötilan nousun rajoittamisen alle kahdeksan asteeseen. Tavoitteeseen pyritään päästöjen vähentämisen lisäksi vahvistamalla osapuolten sopeutumiskykyä ilmaston muutokseen ja kykyä kestää ilmastonmuutoksen vaikutuksia. Tavoitteena on myös muuttaa rahoitusvirrat tukemaan vähähiilistä ja ilmastokestävää kehitystä. Pariisin sopimuksen vauhdittama muutosprosessi fossiilista polttoaineista uusiutuviin energialähteisiin vaikuttaa merkittävästi taloudellisiin ja poliittisiin valtasuhteisiin maailmassa.

Väestökehitys, kiihtyvä kaupungistuminen, valtioiden väliset ja valtioiden sisällä tapahtuvat muuttoliikkeet, köyhyys, nuorisotyöttömyys, ruokaturva, luonnonvarojen niukkuus ja konfliktien luonteen muutos ovat esimerkkejä toisiinsa kietoutuvista kysymyksistä. Epidemiat ja pandemiat ovat myös turvallisuushakia. Eri puolilla maailmaa autoritaariset ja puoliautoritaariset hallitukset ja monet hauraat demokraatit rajoittavat demokraattisten instituutioiden toimintaa sekä kaventavat perusvapauksia ja ihmisoikeuksia, ilmaisunvapautta ja sosiaalisen median toimintaa. Samalla miljoonien ihmisten elämä eri puolilla maailmaa on parantunut ja köyhyys vähentynyt koulutusmahdollisuuksien kasvun, eliniän pidentymisen ja teknologisen kehityksen ansiosta. Kehitys on kuitenkin kohdistunut epätasaisesti.

Yhteiskuntien polarisaatiokehitys on kasvava riski. Tämä lisää myös länsimaisten demokraatioiden haavoittuvuutta ja heikentää kansainvälisen yhteistyön pohjaa.

Perinteinen teollistuminen maailmantalouden keskeisenä muutosvoimana on korvautumassa globalisaatiolla ja digitalisaatiolla. Uusien teknologioiden hinnan odotetaan laskevan ja saatavuuden parantuvan pitkälle tulevaisuuteen. Se mahdollistaa näiden teknologioiden integroinnin tavaroiden ja palveluiden tuottamiseen ja murentaa maantieteellisen sijainnin merkitystä.

Globalisaatio jatkuu muun muassa tuotannon automaation, robotiikan, 3D-tulostuksen, digitalisaation, teollisen internetin ja keinoälyn varassa kehityssuuntana, jota tavataan kutsua neljänneksi teolliseksi vallankumoukseksi.

Näillä ilmiöillä on vaikutuksia teollisuus-, ja palvelutuotannon ohella yhteiskuntaan laajemminkin, muun muassa työpaikkoihin ja verojärjestelmiin, sekä valtioiden kansainväliseen asemaan ja niiden välisiin suhteisiin. Taloudellinen keskinäisriippuvuus lisääntyy.

Menestyksen veteina ennustetaan olevan halvan työvoiman ja pääoman sijasta ideat. Ne toimijat ja yhteiskunnat, jotka synnyttävät innovaatioita, uusia tuotteita, palveluita ja liiketoimintamalleja, hyötyvät digitalisaatiosta. Uudessa kasvumallissa parhaiden ideoiden tuottajat myös keräävät suurimmat hyödyt, kuten on tapahtunut digitaalisten jakelualustojen kehityksessä. Muille jää vähemmän jaettavaa, mikä vaatii yhteiskunnilta sisäistä sopeutumiskykyä. Teknologian kehityksestä hyötyvät julkisen vallan ja yritysten lisäksi myös muut ei-valtiolliset tahot. Kybertoimintaympäristöön liittyvistä kysymyksistä, mukaan lukien digitalisaatio ja kyberturvallisuus, on tullut yhä keskeisempi osa ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa.

Sosiaalisesta mediasta on nopeasti kehittynyt osallistava ja interaktiivinen väline, joka on leviämässä maailmanlaajuisesti sitä mukaa kuin teknologia sallii. Sosiaalisen median avulla muun muassa luodaan rajat ylittäviä yhteisöjä, järjestetään kampanjoita, seurataan vaaliprosesseja ja vaikutetaan niihin, kerätään varoja ja haastetaan vallanpitäjiä. Sosiaalisessa mediassa yksilöt kerääntyvät nopeasti yhden asian ryhmiksi – puolesta tai vastaan. Sosiaalisen median merkitys tulee kasvamaan ja tällä kehityksellä on uudenlaisia vaikutuksia sekä valtiorajojen sisällä että niiden yli.

Monet maailmanlaajuisista kehityssuunnista kiihdyttävät varsinkin väestön liikkumista eri puolilla maailmaa. Elintasoerojen kasvu, ihmisoikeuksien heikko taso, asuinolosuhteiden vaikeutuminen sekä konfliktit yhdistettyinä voimakkaaseen väestönkasvuun, kuten tapahtuu varsinkin Afrikassa, ovat erilaisina yhdistelminä taustatekijöitä pakolaisuudelle, mutta myös muuttoliikkeelle laajemmin. Maahanmuutto Eurooppaan on kasvussa. Hallitsemattomana siihen liittyy myös vastaanottajamaiden sisäisen turvallisuuden kannalta merkityksellisiä radikalisoitumisesta johtuvia riskejä esimerkiksi terrorismin, ulkomaalaisvastaisten ääriliikkeiden sekä rikollisuuden kautta. Tämäkin on konkreettinen osoitus sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden erottamattomuudesta.

Eriarvoistuminen niin yhteiskunnallisista kuin teknologisista syistä on vaarassa syventyä. Se voi myötävaikuttaa syrjäytymiseen, ihmisten alttiuteen muuttua asuinmaata, radikalisoitumiseen ja poliittisten järjestelmien toiminnan ongelmiin.

Globaalin järjestyksen dynamiikkaan vaikuttavat Yhdysvaltain päättäväisyys pitää kiinni johtoasemastaan, Venäjän pyrkimys palata strategiseen tasapainoon Yhdysvaltain kanssa sekä Kiinan pyrkimys kehittää taloudellista voimaansa vastaava poliittinen asema Aasiassa ja maailmanlaajuisesti. Euroopan unioni tavoittelee globaalien roolinsa kirkastamista. Nousevat maat eri maanosissa haavat oikeutetuksi katsomansa aseman maailmassa.

Pohjoismaisella yhteiskuntamallilla on kansainvälistä vetovoimaa, ja se antaa vahvan pohjan Pohjoismaiden vahvistuvalle yhteistoiminnalle kansainvälisessä politiikassa.

Kansainvälisen turvallisuusympäristön muutos, Venäjän paluu voimapolitiiseen ajatteluun sekä sen sisäinen kehitys ja sen sotilaallisen kyvyn kasvu ja sotilaallisen toiminnan aktivoituminen haastavat eurooppalaisen turvallisuusjärjestelmän perusteet ja luovat epävakautta Suomen toimintaympäristöön.

4.2 Suomen lähialueen tilanne

Viime vuosikymmenet lähialueidemme turvallisuusjärjestelmän perustana on ollut osapuolten yhteistyö, joka perustui yhteisiin turvallisuuden periaatteisiin sekä aseriisuntasopimuksiin ja luottamusta lisääviin toimiin. Venäjä on toimillaan ja tulkinnoillaan osin kyseenalaistanut turvallisuusjärjestyksen sisälön ja horjuttanut sitä viimeksi kuluneen vajaan kymmenen vuoden aikana. Keinot turvallisuusjärjestelmän vakauden palauttamiseksi nähdään lännessä ja Venäjällä varsin eri tavoin.

Euroopan ja Itämeren alueen turvallisuustilanne on heikentynyt. Venäjä valtasi Krimin ja synnytti Itä-Ukrainassa konfliktin. On syntynyt negatiivinen kierre, jonka vaikutuksesta jännite Itämeren alueella on kasvanut ja sotilaallinen toiminta lisääntynyt. Venäjä on viime vuosien aikana lisännyt sotilaallista läsnäoloa ja aktiivisuutta myös Arktiksella, jonka tilanne on säilynyt toistaiseksi suhteellisen vakaana. Venäjä käyttää etujensa ajamiseen laajaa sotilaallista ja ei-sotilaallista keinovalikoimaa.

Läntiseen yhteisöön kuuluvan Suomen turvallisuuspoliittinen ympäristö on muuttunut. Turvallisuustilanteen kiristymisellä Euroopassa ja Itämeren alueella on välittömiä vaikutuksia Suomelle. Sotilaallista voimankäyttöä Suomea vastaan tai sillä uhkaamista ei voida sulkea pois.

Ahvenanmaalla on vakiintunut kansainvälisoikeudellinen asema, joka ei estä Suomen sotilaallisen yhteistyön tiivistämistä Euroopan unionissa ja kansainvälisissä järjestöissä ja pohjoismaisesti.

Pohjoismaisen yhteistyön merkitys on Suomelle ja Suomen turvallisuudelle keskeinen. Yhteisen arvopohjan ja turvallisuusympäristön jakavat Suomi ja Ruotsi hoitavat turvallisuuspolitiikkaansa yhä tiiviimmässä yhteydessä. Viron, Latvian ja Liettuan turvallisuus ja vauraus ovat Suomelle tärkeitä.

Euroopan unioni on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeisin toimintakehys ja tärkeä turvallisuusyhteisö. Maanosan sisäisenä rauhanhankkeena syntynyt unioni tukee ulkoisessa toiminnassaan yhteisesti sovittuihin sääntöihin pohjautuvaa kansainvälistä järjestystä ja globaalihallintaa.

Euroopan unioni on merkittävä toimija sen perussopimuksissa määritellyillä aloilla, kuten sisämarkkinoilla, ihmisten vapaassa liikkuvuudessa ja raha- ja talousliitossa. Se toimii vahvasti kauppapolitiikassa, ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, yhteisessä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa sekä sisäisen turvallisuuden alalla, erityisesti terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa toiminnassa ja rajaturvallisuudessa.

Euroopan unioni kohtaa ulkoisia paineita kuten Schengenin sopimuksen kestävyyttä koetteleva maahanmuutto ja terrori-iskut sekä jäsenvaltioiden sisäisestä kehityksestä nousevia keskipakoisia voimia. Euroopan unionin sisäistä haasteista huolimatta jäsenmaat ovat kyenneet yhtenäisyyteen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ja siten vastaamaan erilaisiin turvallisuushaasteisiin. Lissabonin sopimukseen sisältyvää keskinäisen avunannon lauseketta on jouduttu soveltamaan.

Pohjois-Atlantin puolustusliitto Naton toiminnassa pelotteen ja yhteisen puolustuksen vahvistaminen on noussut keskeiseksi. Vastauksena heikentyneeseen turvallisuustilanteeseen Nato pyrkii toimillaan vakauttamaan Itämeren aluetta varautuen samalla sotilaallisen kriisin puhkeamiseen. Venäjä taas puolestaan väittää Naton toimien ylläpitävän jännitteitä. Baltian maiden ja liittokunnan muiden itäisten jäsenmaiden puolustuskyvyn vahvistaminen ja puolustuksen tukeminen on saanut Natossa suuremman painoarvon. Tämä vaikuttaa myös Suomen ja Ruotsin Nato-kumppanuuksien kehittymiseen.

Naton läsnäolo ja toiminta vakauttavat alueen turvallisuustilannetta. Ympäristön muutosten myötä transatlanttinen ja Naton kanssa tehtävä yhteistyö, kuten

myös pohjoismainen yhteydenpito ja yhteistyö erityisesti Suomen ja Ruotsin välillä tiivistyvät.

Euroopan lähialueiden yhteiskuntien epävakaas ja konfliktit Pohjois-Afrikassa, Lähi-idässä ja Itä-Euroopassa ovat muuttaneet maanosamme turvallisuusasemaa, jossa Suomi myös osana Euroopan unionia ajaa etujaan ja kansainvälisiä tavoitteitaan. Euroopan turvallisuustilanteeseen vaikuttavia ilmiöitä ovat myös kansainvälinen järjestäytyneet rikollisuus, järjestetty laitton maahantulo, verkkorikollisuus, informaatiovaikuttaminen ja terrorismi. Euroopan turvallisuustilanteen heikkenemiseen liittyy ilmiöitä, joita voidaan kuvata hybriditoimintana. Hybridivaikuttamisella ymmärretään suunnitelmallista toimintaa, jossa valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija voi hyödyntää samanaikaisesti erilaisia sotilaallisia keinoja tai esimerkiksi taloudellisia tai teknologiaan perustuvia painostuskeinoja sekä myös informaatio-operaatioita ja sosiaalista mediaa, pyrkien vaikuttamaan kohteena olevan valtion heikkouksiin ja saavuttamaan omat tavoitteensa. Myös Suomeen kohdistuu hybridivaikuttamiseen kuuluvien keinojen käyttöä.

4.3 Valtiot ja muut kansainväliset toimijat

Valtiot ja niiden taloudelliset, poliittiset tai turvallisuusliittoumat ovat edelleen keskeisimmät toimijat maailmassa. Suomen kannalta valtiotoimijoista tärkeimpiä ovat voimavaroiltaan ja vaikutusvallaltaan vahvimmat ja maantieteellisesti läheisimmät. Voimankäyttö tai sen kasvanut uhka, valtiokoneiston hauraus tai romahtaminen, laajat ihmisoikeus- ja perusoikeusloukkaukset tai laajamittaiset katastrofit korostavat etäisempienkin alueiden tai valtioiden merkitystä Suomelle.

Yhdysvaltain ohella Kiina ja Venäjä sekä Euroopan unioni tavoittelevat globaalia vaikutusvaltaa ja asemaa, monet muut maat johtavaa asemaa omalla maantieteellisellä alueellaan.

Kunkin valtion ulko- ja turvallisuuspoliittiset strategiat ja tavoitteet perustuvat sen sisäiseen yhteiskunnalliseen tilanteeseen, omakuvaan sekä arvioon ympäröivästä maailmasta ja siitä kumpuavista uhista ja mahdollisuuksista. Valtion poliittinen järjestelmä vaikuttaa siihen, miten sisäiset tavoitteet sekä taloudelliset, sivistykselliset ja muut voimavarat muokkautuvat ulkopoliittisiksi tavoitteiksi.

Venäjänsä johto pyrkii vahvistamaan maansa suurvalta-asemaa. Se katsoo kansainvälisiä suhteita suurelta osin geopolitiittisen nollasummapelin näkökulmas-

ta. Venäjän näkemyksen mukaan länsi ei ole ottanut huomioon sen näkökohtia ja turvallisuusetuja, vaan on asettunut Venäjää vastaan monilla toimillaan. Venäjä on pitkälti hylännyt yhteistyöhön perustuvan turvallisuuden ja haastaa Euroopan turvallisuusjärjestyksen. Venäjä on julkisesti tuonut esille tavoitteen- sa etupiirijakoon perustuvasta turvallisuusrakenteesta. Venäjä on osoittanut, että sillä on tahto ja kyky käyttää sotilaallista voimaa tavoitteidensa edistämiseksi. Venäjän johto pyrkii estämään sisäistä epävakautta eikä ole pystynyt uudistamaan taloutta, joka kärsii lyhyemmällä aikavälillä energian hinnan vaihtelusta ja pidemmällä aikavälillä erilaisista rakenteellisista ongelmista.

Suomen on turvallisuutensa kannalta seurattava tarkasti erityisesti lähiympäristöömme vaikuttavien toimijoiden sotilaallisia kykyjä ja aikomuksia.

Sodan kuva on monimutkaistunut. Poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi käytetään jatkuvasti kehittyvien sotilaallisten keinojen lisäksi koordinoitusti muun muassa poliittista, taloudellista ja sotilaallista painostusta, informaatio- ja kybersodankäynnin muotoja sekä näiden yhdistelmiä sekä muita hybridi-vaikuttamisen keinoja. Vaikuttaminen voi alkaa nopeasti jo normaalioloissa. Tavoitteena on aiheuttaa toimenpiteiden kohteena olevalle painetta, vahinkoa, epävarmuutta ja epävakautta. Uudet teknologiat luovat uusia mahdollisuuksia sodankäyntiin. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden raja hämärtyy. Ennakkovaroitus aika lyhenee.

Ydinaseet ja niiden rooli voimankäytössä ovat palanneet turvallisuuspoliittiseen keskusteluun. Uhkana on myös joukkotuhoaseiden ja niihin liittyvän vaarallisen materiaalin sekä tietotaidon leviäminen. Uudet aseteknologiat, erityisesti ohjuspuolustusjärjestelmät ja tavanomaiset täsmäaseet, ja niiden merkitys valtioidenvälisissä suhteissa saavat kasvavaa huomiota.

Valtiotoimijoiden rinnalle on noussut laajeneva joukko ei-valtiollisia toimijoita. Joidenkin ei-valtiollisten toimijoiden tavoitteet ja toimintatavat ovat uhka kansainväliselle tai yksittäisten maiden ja niiden asukkaiden, mukaan lukien Suomen, turvallisuudelle. Terroristijärjestöt ja verkostot muuttavat muotoaan ja kykenevät hyödyntämään muita rajat ylittävän rikollisuuden muotoja, mutta myös uutta teknologiaa, muun muassa tietoverkkoja sekä joukkotuhoaseissa käytettäviä materiaaleja. Ne hakevat usein voimansa äärimmäisyysideologioista, mukaan lukien väkivaltaisista ääriilikkeistä. Ne kasvavat oloissa, joita leimaa syrjäytyminen, työttömyys ja tulevaisuuden näkymien puute, heikko tai romahtanut hallinto ja perusvapauksia ja ihmisoikeuksia kunnioittavan turvallisuuskoneiston puute, väkivalta ja eriarvoisuus. Syyriassa ja Irakissa syntyneen ISILin (Islamic State of Iraq and the Levant) historia ja toimintatavat ovat kuvaava esimerkki.

Osa ei-valtiollisista toimijoista voi olla myös hallitusten vahvoja kumppaneita. Useat hallitustenväliseen keskusteluun nousevat teemat saavat alkunsa ei-valtiollisten instituutioiden tai kansalaisjärjestöjen piirissä. Kansalaisjärjestöt, säätiöt ja yritysmaailman järjestöt ovat jo mukana kehitys- ja humanitaarisessa toiminnassa tai kestäväen kehityksen ja ihmisoikeuksien edistämisessä ja kasvavassa määrin muussakin ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Yhteistyön tiivistäminen niiden kanssa on välttämätöntä.

4.4 Sääntöpohjainen kansainvälinen yhteistyö

YK:ssa toisen maailmansodan jälkeen luotu normisto ja instituutiot muodostavat edelleen vahvan pohjan voimankäytön ja sen välineiden hallinnalle, ihmisoikeuksille ja kansainväliselle yhteistyölle. Niitä tarvitaan demokratian, oikeusvaltioperiaatteen sekä taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistämiseksi ja ympäristöriskien vähentämiseksi.

Kansainväliseen sääntöpohjaiseen yhteistyöhön on viime vuosina kohdistunut paineita voimapolitiikan ja äärikansallisten näkemysten nostattamien vastakkainasettelujen vahvistuessa. Samalla monet uudet muun muassa ei-valtiollisiin toimijoihin ja teknologiseen kehitykseen liittyvät haasteet edellyttävät yhteistyön sääntöjen ja järjestelmien vahvistamista ja uusien toimeenpanon menetelmien kehittämistä.

Globaalit riskit rauhan ja turvallisuuden, taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväen kehityksen sekä demokratian ja ihmisoikeuksien aloilla kasvavat. Riskien hallintaan osallistuu valtioiden ohella muitakin toimijoita. Esimerkiksi yhteiskuntavastuuta koskeviin periaatteisiin sitoutuvat yhä useammin yksityisen sektorin toimijat.

YK:n turvallisuusneuvosto on ollut aktiivinen erityisesti terrorismiin liittyvissä kysymyksissä ja Afrikan konflikteissa. Sen sijaan konflikteissa, joissa sen pysyvillä jäsenillä on joko osallisuus tai suuri intressi, kuten Ukrainan konfliktissa tai Lähi-idässä, neuvosto on jäänyt voimattomaksi. YK:n ihmisoikeusneuvosto on mandaattinsa puitteissa käsitellyt näitä konflikteja. Monenkeskinen asevalvonta on edennyt enemmän YK:n ulko- kuin sisäpuolella, poikkeuksena asekauppasopimuksen solmiminen.

YK on toisaalta onnistunut kehittämään normistoa hyväksymällä vuonna 2015 Kestäväen kehityksen toimintaohjelman, Agenda 2030:n. Osana toimintaohjelmaa YK:ssa sovittiin myös kehitysrahoituksesta. Myös sopu ilmastopöytä-

sesta Pariisissa 2015 on merkittävä saavutus. Ihmisoikeussopimukset ovat yhä kattavampia sekä sisällöllisesti että maantieteellisesti.

Kansainvälisessä kaupassa on multilateraalisten ratkaisujen lisäksi haettu markkinoiden vapauttamista muun muassa laajoilla alueellisilla ja kahdenvälisillä sopimuksilla. Laajoja alueellisia järjestelyjä on perusteltu myös geopoliittikalla. Kansainvälinen talousjärjestelmä, keskiössään Kansainvälinen valuuttarahasto ja Maailmanpankki, on pystynyt säilyttämään toimintakykynsä myös 2008 puhjenneen maailmanlaajuisen finanssikriisin jälkeen. Tarve vahvempaan maailmanlaajuiseen yhteistyöhön ja mahdollisten tulevien finanssikriisien hallintaan on kuitenkin tunnistettu.

Euroopan keskeisiä turvallisuusrakenteita ovat Euroopan unioni laaja-alaisena turvallisuuspoliittisena toimijana, jäsenmaidensa yhteisestä puolustuksesta vastaava Nato sekä ETYJ yhteistyöhön perustuvan turvallisuuden järjestönä. Euroopan neuvostolla on rooli Euroopan yhteisen arvoperustan kannalta.

5 PAINOPISTEET JA TAVOITTEET

Suomi tekee ulko- ja turvallisuuspolitiikassaan kansallisiin etuihinsa perustuen valintoja, jotka edistävät Suomen turvallisuutta ja hyvinvointia. Ulko- ja turvallisuuspolitiikalla on ensiarvoinen sija Suomen kansainvälisen aseman vahvistamisessa, itsenäisyyden ja alueellisen koskemattomuuden turvaamisessa sekä suomalaisten turvallisuuden parantamisessa. Kestävällä pohjalla oleva talous lisää osaltaan turvallisuutta. Tälle pohjalle rakennetaan Suomen ja suomalaisten hyvinvointi. Sen ylläpitämiseen tarvitaan lisäksi sisäistä uudistumiskykyä sekä luottamusta yhteisiin arvoihin, demokratiaan ja yhteisiin instituutioihin.

Aktiivinen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön on Suomen etujen mukaista ja Suomen globaalin vastuun kantamista. Suomi on sotilasliittoon kuulumaton maa. Suomi vahvistaa aktiivisesti ja laaja-alaisesti kansainvälistä verkostoitumistaan. Suomi pitää yllä sotilaallisen liittoutumisen mahdollisuutta.

Yhteistyöhön ja kansainvälisen oikeuden sekä YK:n peruskirjan periaatteiden kunnioittamiseen perustuva maailma on Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisille ja hyvinvointitavoitteille tärkeä. Yhteistyö on monilta osin vaikeutunut. Esimerkiksi Itämeren sekä arktisen alueen kysymyksissä tehdään kuitenkin edelleen erimuotoista yhteistyötä, johon jännitteinen tilanne ei ole vaikuttanut.

Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön nykyisessä tilassa ja sen kehityspotentiaalin valossa Suomella ei ole mahdollisuutta eikä halua eristäytyä. EU:n jäsenenä Suomi ei voisi olla ulkopuolinen, jos sen lähialueella tai muualla Euroopassa turvallisuus olisi uhattuna.

Suomi edistää aktiivisesti lähialueensa turvallisuuspoliittista vakautta. Mahdollinen konflikti vaikuttaisi suoraan Suomen turvallisuuteen, joten sen mahdollisuuteen on varauduttava. Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön nykyisessä tilassa ja kehitysarvioiden perusteella Suomi harjoittaa aktiivista vakauseräilyä sotilaallisten uhkien ennaltaehkäisemiseksi. Sen toteuttamiseksi Suomi pyrkii ennaltaehkäisemään demokratian ja sääntöpohjaisen järjestyksen loukkaukset sekä sotilaalliset uhat ulko- ja turvallisuuspolitiikalla ja kattavalla yhteistyöllä. Aseellisen hyökkäyksen torjumiseksi Suomi ylläpitää turvallisuusympäristöön suhteutettu kansallista puolustuskykyä ja jatkaa puolustusyhteistyötä. Suomi ylläpitää myös uskottavaa kansallista rajaturvallisuusjärjestelmää. Varautuminen turvallisuusympäristön asettamiin vaatimuksiin ja Suomen lähialueen turvallisuuden vahvistaminen edellyttävät yhteistyön syventämistä ja

aktiivista eri toimijoihin vaikuttamista. Normaaliolojen tiivis yhteistyö luo puitteet myös poikkeusoloissa tapahtuvalle yhteistyölle.

Kahdenvälinen ja monenkeskinen puolustusyhteistyö on tärkeä osa Suomen puolustuskyvyn ylläpitoa, kehittämistä ja käyttöä sekä ennaltaehkäisyä. Myös sotilaallisen avun vastaanottokyky on tärkeä osa puolustuksen kehittämistä. Kansainvälisen avun vastaanottamisen edellyttämät toimet huomioidaan laaja-alaisesti valtionhallinnon varautumisen kehittämisessä. Vastaavalla tavalla Suomi kehittää kykyä antaa sotilaallista tai muuta kansainvälistä apua.

Kansainvälinen harjoitustoiminta palvelee kansainvälisen kriisinhallinnan ja Suomen kansallisen puolustuksen kehittämisen tarpeita. Suomi valitsee omista lähtökohdistaan sotilaallisen suorituskyvyn ja turvallisuuspoliittisen harkinnan perusteella harjoitukset, joihin se osallistuu.

Suomi ei ole maailmanlaajuisen muutoksen ulkopuolella. Maailmanlaajuisiin kehityskulkuihin Suomi vaikuttaa syventäen monenkeskistä ja kahdenvälistä yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Ennakoimalla muutosta ja sen suuntaa sekä käyttäen hyväksi omia vahvuuksiaan tehokkaasti ja joustavasti Suomi voi menestyä ja vahvistaa asemaansa. Se voi olla edelläkävijä, ja sen tulee pystyä vastaamaan toimintaympäristön yllättäväänkin kehitykseen.

Suomen ulkopolitiikan tavoitteena on vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa. Tämä edellyttää riittäviä voimavaroja. Oma edustustoverkko on Suomelle elintärkeä tiedonlähde ja vaikuttamisen väline, joka lisää Suomen turvallisuutta ja hyvinvointia. Suomen edustustoverkkoa ei sen vuoksi supisteta. Strategisesti suunnitellut ehdokkuustavoitteet eri järjestöissä sekä korkean tason rekrytoinnit tukevat osaltaan tätä tavoitetta.

Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten päämäärien edistäminen vaatii jatkuvia valintoja. Omien vahvuksiensa pohjalta Suomen on pystyttävä ennakoimaan toimintaympäristön muutoksia ja vastaamaan muutosten asettamiin vaatimuksiin. Strategisten tavoitteiden toteuttaminen muutostilassa olevassa toimintaympäristössä edellyttää ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden ottamista huomioon muillakin politiikkaloikoilla kuten sisäisessä turvallisuudessa ja energiapolitiikassa.

Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen tavoitteenasettelu vastaa eurooppalaisen yhteistyöhön nojaavan turvallisuusjärjestelmän heikentymiseen ja kehitykseen kohti voimatasapainojärjestelmää, Itämeren alueen turvallisuustilanteen heikentymiseen ja Venäjän sisä- ja ulkopoliittisen kehityksen ennakoimattomuuteen sekä globaalien kehityssuuntien uhkiin ja mahdollisuuksiin.

Suomi tekee turvallisuuspoliittiset ratkaisunsa, mukaan lukien jäsenyytensä järjestöissä ja liittokunnissa ja yhteistyönsä niiden tai yksittäisten valtioiden kanssa, omista lähtökohdistaan ja omien etujensa mukaisesti.

Kolme kysymystä määrittää sitä, miten Suomi vahvistaa omaa turvallisuuttaan:

- Miten vaikuttaa arvaamattoman toimintaympäristön kehitykseen?
- Miten syventää yhteistyötä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa?
- Miten varautua vastaamaan maailmanlaajusten kehityskulkujen uhkiin ja toisaalta hyödyntämään kehityskulkujen mahdollisuuksia?

Hallitus on määritellyt seuraavat Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopisteet 2020-luvun puoliväliin ulottuvalle ajanjaksolle.

5.1 Euroopan unionin vahvistaminen turvallisuusyhteisönä

Euroopan unioni on Suomen arvoyhteisö. Suomen tavoitteena on EU:n lujittaminen jäsenvaltioiden yhteistyölle rakentuvana turvallisuusyhteisönä. Unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vahvistaminen edistää Euroopan turvallisuutta ja vakautta ja lisää unionin vaikutusmahdollisuuksia. Suomi on aktiivinen, käytännönläheinen ja ratkaisuhakuinen jäsenvaltio.

Suomi edistää unionin kykyä uudistua ja vastata sisäisiin ja ulkoihin tarpeisiin. Unionin on tulevana vuosina ratkaistava lukuisia keskeisiä kysymyksiä. Nämä kysymykset liittyvät muun muassa Eurooppaan suuntautuvaan maahanmuuttoon, unionin yhtenäisyyteen sitä ympäröivien geopoliittisten ristiriitojen syvetessä, hitaaseen talouskasvuun ja euroalueen vakauteen. Niillä on yhteys myös toisiinsa yhä selvemmin kytkeytyviin ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen, joihin työttömyys ja syrjäytyminen vaikuttavat. Ison-Britannian kansanäänestyksen tuloksella on vaikutuksia, jotka vaativat pidemmän aikavälin arviota.

Suomi korostaa tarvetta löytää yhteinen näkemys käsillä olevien kriisien ratkaisemiseksi, sillä Euroopan suhteellisesti heikentyneen aseman vahvistaminen edellyttää unionilta vahvaa toimintakykyä, yhtenäisyyttä ja kansalaisten luottamusta. Suomi kunnioittaa yhteisiä sääntöjä ja edellyttää muiden jäsenvaltioiden tekevän samoin.

Suomi edistää EU:n puolustusyhteistyön kehittämistä, jotta unioni ja sen jäsenvaltiot pystyisivät paremmin vastaamaan tulevaisuuden turvallisuustarpeisiin ja

kehittämään kriisinkestokykyään. Unionilla on rooli jäsenmaiden kansalaisten ja alueen puolustamisessa. Unioni toteuttaa tätä roolia tukemalla jäsenmaiden puolustuskyvyn kehittämistä sekä toimimalla perussopimusten edellyttämällä tavalla.

Suorituskykyjen ylläpito ja kehittäminen edellyttävät riittävää teknologista ja teollista perustaa sekä huoltovarmuusjärjestelyjä. Eurooppalaisia sotilaallisia huoltovarmuusjärjestelyjä syvennetään tavoitteena mahdollistaa nopeat ja tehokkaat jäsenvaltioiden väliset puolustusmateriaalin toimituksia koskevat järjestelyt kaikissa olosuhteissa. Suomen edut on otettava huomioon eurooppalaisia puolustusmarkkinoita kehitettäessä.

Hybridivaikuttaminen on lisännyt tarvetta toimia sekä sisäisen että ulkoisen turvallisuuden tarpeet huomioon ottaen. Hybridivaikuttamisen keinot valtiollisessa vaikuttamisessa ovat lisääntyneet ja niitä on vaikea tunnistaa alkuvaiheessa. Turvallisuusuhkiin vastaaminen niin unionin sisällä kuin sen ulkopuolellakin edellyttää riittäviä suorituskykyjä vaikuttamisen oikea-aikaiseen tunnistamiseen sekä valtiollisen päätöksenteon ja ulkorajojen koskemattomuuden turvaamiseen.

Euroopan unionin yhteisvastuulauseke (SEU 222 artikla) ja keskinäisen avunannon lauseke (SEU 42 (7) artikla) vahvistavat unionia turvallisuusyhteisönä ja lisäävät jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta. Yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpano EU:n tasolla edistää kaikkien unionin välineiden johdonmukaista käyttöä unionin pyrkiessä vastaamaan jäsenvaltion avuntarpeeseen terrori-iskun taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden tilanteissa. Jäsenvaltiot antavat näissä tilanteissa toisilleen apua kansallisilla voimavaroillaan mukaan lukien pyydettyä sotilaallisia voimavaroja. Keskinäisen avunannon lausekkeella on Suomen näkökulmasta vahva turvallisuuspoliittinen merkitys sekä periaatteellisesti että käytännössä. Lauseke edellyttää unionin jäsenmailta valmiutta konkreettisen avun antamiseen ja tukee maiden toimia uhkien ennaltaehkäisemisessä. Avunantolauseke on jäsenvaltioita yhtäläisesti velvoittava. Suomi luo tarvittavat valmiudet lausekkeiden mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanoon ja kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen.

Euroopan unionin tulee edelleen kehittää yhteisiä valmiuksia ja järjestelyjä puolustusyhteistyön tiivistämiseksi. Perustana tässä ovat yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toimeenpanoa varten luodut järjestelyt sekä unionin kyky yhdistää eri politiikkasektoreita ja instrumentteja kokonaisvaltaisesti. Unionin puolustusyhteistyötä on tärkeää kehittää yhteistyössä Naton kanssa, mikä on myös Suomen etujen mukaista.

Suomi osallistuu täysimääräisesti yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen myös kriisinhallinnassa. Konfliktien ennalta ehkäisemiselle ja ennakoivalle toiminnalle annetaan nykyistä enemmän painoarvoa. Unionin ulkoisten politiikkojen johdonmukaisuutta parannetaan muun muassa ottamalla huomioon unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan kytkennät kestävä kehityksen vaatimuksiin ja Agenda 2030:n toimeenpanoon. EU:n sisäisen ja ulkoisen toiminnan tulee täydentää paremmin toisiaan. Suomi edistää EU:n ilmastotavoitteiden ja energiaunionin tavoitteiden toteutumista.

5.2 Yhteistyön syventäminen Ruotsin ja muiden Pohjoismaiden kanssa

Suomen kahdenvälisessä yhteistyössä Ruotsilla on erityisasema. Maiden välistä yhteistyötä kehitetään pitkän historian, yhteisten arvojen ja nykypäivän monipuolisten siteiden sekä pitkälle integroituneiden talouksien pohjalta. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö Ruotsin kanssa on laaja-alaista ja sitä edistetään yhteisten etujen pohjalta, ilman rajoitteita. Kahdenvälinen yhteistyö ei korvaa eikä sulje pois kummankaan osapuolen muuta yhteistyötä. Suomi ja Ruotsi arvioivat turvallisuusympäristöään pitkälti samoista lähtökohdista. Tältä pohjalta ulko- ja turvallisuuspoliittisen sekä puolustusyhteistyön syventäminen Ruotsin kanssa on Suomen etujen mukaista.

Puolustusyhteistyö Ruotsin kanssa tähtää Itämeren alueen turvallisuuden sekä Suomen ja Ruotsin puolustuksen vahvistamiseen. Yhteisellä toiminnalla korotetaan välikohtausten ja hyökkäysten kynnyksiä. Tämä myötävaikuttaa alueen vakauden lujittumiseen. Puolustusyhteistyötä kehitetään kattamaan operatiivinen suunnittelu kaikissa tilanteissa. Esimerkkejä näistä voivat olla alueellisen koskemattomuuden puolustaminen tai YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisen kollektiivisen itsepuolustusosoikeuden harjoittaminen. Myös siviili- ja sotilaallisten voimavarojen yhteiskäytön valmistelu on tärkeää.

Pohjoismaisen puolustusyhteistyön (Nordefco) puitteissa tehtävää yhteistyötä kehitetään. Suomi toimii vuonna 2017 Nordefcon puheenjohtajanaan edistämällä Pohjoismaiden yhteistoimintakyvyn tiivistämistä ja alueellista turvallisuutta lujittavia toimia.

Pohjoismaiden ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön merkitys on Suomelle keskeinen. Yhdessä toimien Pohjoismaat vahvistavat oman alueensa turvallisuutta ja voimistavat vaikutustaan kansainvälisissä kysymyksissä. Yhdessä toimien ne tiivistävät suhteitaan muun muassa Yhdysvaltoihin.

5.3 Yhteistyön tiivistäminen Yhdysvaltain kanssa

Yhdysvallat on Suomelle tärkeä kumppani, jolla on keskeinen merkitys niin Suomen kannalta merkittävässä globaaleissa ja alueellisissa kysymyksissä kuin kahdenvälisestäkin. Suomi ja Yhdysvallat syventävät yhteistyötään kansainvälisissä kysymyksissä, jotka liittyvät turvallisuuteen ja puolustukseen, muuttoliikkeeseen, ilmasto-, energia- ja arktisiin asioihin sekä talouskasvuun ja globaaliin kehitykseen. Kaupan ja investointien kasvattaminen edelleen on Suomen etujen mukaista.

Yhdysvaltain sitoutuminen Natoon ja sotilaallinen panostus Eurooppaan on jatkossakin olennaista Suomen turvallisuuden kannalta. Sen kanssa kahdenvälisesti ja Natossa harjoitettu yhteistyö on tarpeen Suomen kansallisen puolustuskyvyn kannalta. Suomi tiivistää turvallisuuspoliittista ja puolustusyhteistyötä Yhdysvaltain kanssa tavoitteenaan vahvistaa kansallista puolustuskykyä kehittämällä erityisesti yhteistoimintakykyä, materiaaliyhteistyötä ja koulutus- ja harjoitusyhteistyötä.

5.4 Venäjä-suhteiden merkitys

Venäjä-suhteissaan Suomi rakentaa yhteistyötä ja pitää yllä vuoropuhelua kansainvälisestä tilanteesta, Itämeren alueen kysymyksistä ja kahdenvälisistä asioista. Euroopan unionin yhteiset Venäjä-linjaukset ovat Suomen toiminnan perusta. EU:n ja Venäjän yhteistyön paraneminen vahvistaisi koko Euroopan turvallisuutta ja taloutta. Venäjän eristäytyminen ei ole kenenkään etu. Yhteistyön paranemisen edellytyksenä on, että Venäjä noudattaa kansainvälistä oikeutta ja muita kansainvälisiä sitoumuksiaan. Minskin sopimuksen toimeenpano on välttämätöntä EU–Venäjä-suhteiden paranemiselle.

Venäjä on Suomen naapuri, jonka demokraattinen kehitys ja vakaus on tärkeää. Suomen tavoitteena on pitää yllä vakaita ja toimivia suhteita Venäjän kanssa. Taloudellisen yhteistyön lisäksi esimerkiksi yhteistyö arktisissa ja ilmastokysymyksissä on tärkeää. Suomen energiayhteistyö Venäjän kanssa on laajaa ja sen tulee nivoutua osaksi EU:n energiaunionin kehittämistä. Pohjoisen Euroopan alueellinen ja rajat ylittävä yhteistyö Venäjän kanssa jatkuu käytännön tasolla, mikä on Suomen etujen mukaista. Kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisten suorien kontaktien tukeminen on tärkeää. Muuttuneessa ympäristössä Suomen on kyettävä arvioimaan Venäjän kehitystä tarkoin. Tämä edellyttää Venäjä-tuntemuksen monipuolistamista ja syventämistä.

5.5 Kahdenväliset suhteet ulko- ja turvallisuuspolitiikassa

Suomi kehittää edelleen suhteitaan kumppaneihinsa sekä osana EU:ta että kahdenvälisesti. Osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön tässä muodossa tukee Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Monipuolisten taloudellisten ja kaupallisten suhteiden vahvistaminen muun muassa suomalaisyritysten kansainvälisten toimintaedellytyksiä turvaamalla on tärkeää Suomen hyvinvoinnin kannalta, ja niillä on myös turvallisuuspoliittista merkitystä.

Suomi kehittää edelleen kahdenvälisiä taloudellisia ja poliittisia suhteita Kiinaan ja toimii EU:ssa Kiinan ja unionin yhteistyön vahvistamiseksi. Suomi tiivistää suhteitaan Kiinaan erityisesti Suomea kiinnostavilla ja Kiinan kehityksen kannalta olennaisilla aloilla, kuten ympäristötekniologiaan ja uusiutuviin energia-muotoihin sekä hyvään hallintoon ja oikeusvaltioon liittyvissä kysymyksissä.

Suhteiden tiivistäminen Japaniin on edelleen Suomelle tärkeää. Suomi näkee huomattavan kehityspotentiaalin Intian ja muiden nousevien valtioiden kanssa harjoitettavassa kanssakäymisessä. Näissä suhteissa poliittisilla yhteyksillä voidaan tukea taloussuhteiden kehitystä.

Suomelle ovat kasvavassa määrin tärkeitä niin ulko- ja turvallisuuspolitiikan kuin taloudenkin kannalta Euroopan lähialueet kuten Lähi-itä ja Afrikka. Kahdenvälisten suhteiden tiivistäminen näiden alueiden maiden kanssa vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa ja vaikutusta ja tukee maiden kehitystä ja luo osaltaan edellytyksiä myös kauppasuhteiden vahvistamiseen.

5.6 Suhteiden kehittäminen Naton kanssa

Nato on keskeinen transatlanttista ja eurooppalaista turvallisuutta ja vakautta edistävä toimija. Suomi toteuttaa laajaa ja kehittyvää kumppanuutta Naton kanssa. Suomelle on tärkeää Naton avoimien ovien politiikan jatkuminen eli että Naton jäsenyys säilyy avoimena kaikille Euroopan valtioille, joilla on kyky ja edellytykset edistää Naton perussopimuksen tavoitteita.

Naton laajennettujen mahdollisuuksien kumppanuusyhteistyö (Enhanced Opportunities Programme, EOP) on Suomelle hyödyllinen väline Nato-suhteen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Suomelle on tärkeää, että tulevana vuosina kehitetään sekä säännöllistä poliittista vuoropuhelua että käytännön yhteistyötä. Jälkimmäiseen kuuluu muun muassa ennakoiva hyväksyminen operaatiokumppaniksi kriisinhallintaoperaatioihin, osallistuminen varhaisessa vaiheessa

Naton operaatio-, koulutus- ja harjoitustoiminnan suunnitteluun, osallistuminen vaativimpiin harjoituksiin sekä yhteistyö kyberpuolustuksen alalla.

Sotilaallisen yhteistyön jatkuva kehittäminen Naton kanssa on yksi keskeisistä osatekijöistä, jotta Suomi voi pitää yllä ja kehittää kansallista puolustusta ja suorituskykyä oman alueensa puolustamiseksi. Suomi osallistuu jatkossakin monipuolisesti Naton harjoituksiin ja koulutustoimintaan. Kumppanimaiden osallistuminen Naton harjoituksiin tapahtuu kumppanuuspolitiikan puitteissa.

Suomen ja Naton yhteistyötä syvennettäessä otetaan huomioon että kumppanuusyhteistyö ei sisällä 5 artiklan mukaisia turvatakuita eikä velvoitteita. Yhteistyön kautta saavutettu yhteensopivuus varmistaa kuitenkin osaltaan, että mahdolliselle sotilaalliselle liittoutumiselle ei muodostu käytännön esteitä. Suomi pitää yllä mahdollisuutta hakea jäsenyyttä Natossa seuraten tarkasti turvallisuusympäristönsä muutosta.

Hallituksen Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksista teettämän arvion mukaan Nato on Itämeren alueella vakauttava tekijä. Siksi on johdonmukaista, että arviossa korostetaan Suomen ja Ruotsin jakavan Naton kanssa yhteisen toimintaympäristön. Suomen ja Ruotsin turvallisuuspoliittisilla ratkaisuilla on läheinen yhteys. Arvion mukaan Nato-jäsenyyden vaikuttaisi perustavanlaatuisesti Itämeren alueen turvallisuuspoliittiseen tilanteeseen. Nato-jäsenyyden hakeminen olisi perustavanlaatuinen ja kauaskantoinen päätös Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ja se vaatisi laaja-alaista keskustelua ja huolellista harkintaa.

5.7 Huomio arktisen alueen tulevaisuuteen

Suomi on tärkeä arktisen alueen toimija. Suomi edistää kahdenvälisesti ja monenkeskisesti arktisen toimintaympäristön vakautta ja turvallisuutta. Suomen tavoitteena on yhteisiin normeihin perustuva laaja-alainen yhteistyö Arktisessa neuvostossa ja Barentsin euroarktisessa neuvostossa. Kestävän kehityksen sitoumukset otetaan huomioon arktisen alueen taloudellisen kasvupotentiaalilin hyödyntämisessä. Suomi toimii Euroopan unionin arktisen politiikan vahvistamiseksi. Suomi edistää EU:n infrastruktuurihankkeita arktisen alueen mahdollisuuksien hyödyntämiseksi sekä tutkimus- ja innovaatorahoituksen suuntaamista arktisiin asioihin. Suomi ylläpitää ja kehittää alkuperäiskansojen edustusta arktisessa yhteistyössä. Alkuperäiskansojen oikeuksien edistäminen on keskeinen osa Suomen arktista ja ihmisoikeuspolitiikkaa.

Arktisen neuvoston puheenjohtajamaana 2017–19 Suomi korostaa Pariisin ilmastositomuksen toimeenpanoa ja YK:n kestävän kehityksen tavoitteita arktisessa yhteistyössä. Suomi vahvistaa arktista yhteistyötä ja sen jatkuvuutta puheenjohtajuuskautensa aikana, myös korkeimmalla poliittisella tasolla.

5.8 Kestävä kehitys ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteena

Vastatessaan globaalien kehityssuuntien aiheuttamiin uhkiin tai hyödyntäessään niiden tarjoamia mahdollisuuksia Suomi käyttää hyväksi ja kehittää ratkaisuhakuisia toimintamalleja. Ne perustuvat suomalaisen osaamiseen, suomalaisiin arvoihin ja yhteistyöhön. Suomi tekee tiiviimpää yhteistyötä myös kansalaisyhteiskunnan ja yksityissektorin kanssa.

YK:n jäsenvaltioiden hyväksymä kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda 2030 luo kansainvälisen tavoitteiston monien maailmanlaajusten uhkien ja haasteiden käsittelylle. Tavoitteet koskevat kaikkia valtioita. Myös Suomi sovitaa oman politiikkansa Agenda 2030:n mukaiseksi. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta keskeisiä kestävän kehityksen tavoitteita ovat sukupuolten välinen tasa-arvo ja naisten ja tyttöjen oikeuksien vahvistaminen, eriarvoisuuden vähentäminen, ilmastonmuutosta ja sen vaikutuksia vastaan toimiminen sekä rauhanomaisten yhteiskuntien edistäminen, oikeuspalveluiden takaaminen kaikille sekä tehokkaiden ja vastuullisten instituutioiden rakentaminen.

Osallistuessaan kansainvälisten ongelmien ratkaisuun Suomi vahvistaa samalla ulkopoliittista ja taloudellista asemaansa ja kansainvälisiä vaikutusmahdollisuuksiaan. Turvalliset elinolot, ihmisoikeudet ja ihmisten mahdollisuus vaikuttaa asioihinsa, riittävä toimeentulo ja hyvä elinympäristö ovat Suomelle tärkeitä globaaleja tavoitteita. Suomi edistää näitä tavoitteita kansallisesti ja YK:n ja EU:n jäsenenä muun muassa valtioneuvoston kehityspoliittisessa selonteossa määriteltyjen painopisteiden ja toimintatapojen varassa. Kehityspoliittikka on tärkeä osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

5.9 Ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden yhteyden korostaminen

Suomi varautuu kansainvälisessä yhteistyössään myös oman sisäisen turvallisuutensa vuoksi ei-valtiollisten toimijoiden kansainväliseen toimintaan ja sen seurauksiin. Näiden toimijoiden joukossa on monia terrorismia harjoittavia järjestöjä ja verkostoja, joiden väkivaltaa Suomessakaan ei voida sulkea pois.

Suomi vahvistaa paikallisten toimijoiden kykyä terrorismin vastaiseen toimintaan, kuten se tekee ISILin vastaisessa koaliitiossa koulutukseen osallistumalla.

Yhteistyötä EU:n piirissä ja kahdenvälisesti vahvistetaan terrorismin, väkivaltaisten ääriliikkeiden toiminnan ja väkivaltaisen radikalisaation ehkäisemiseksi, hybridivaikuttamiseen vastaamiseksi sekä laittomaan maahantuloon kytköksissä olevan rikollisen toiminnan estämiseksi.

Kokonaisturvallisuusajattelun mukaisesti Suomi vahvistaa kykyjä tunnistaa yhteiskuntaan laajasti kohdistuvaa hybridivaikuttamista ja vahvistaa sen vaatimia suorituskykyjä ja parantaa kyberturvallisuutta. Osana EU:n hybridiuhkien vastaisten toimien kehittämistä Suomi selvittää mahdollisuuksia hybridiuhkiin keskittyvän osaamiskeskuksen perustamiseksi. Keskus tukisi EU:ta ja jäsenmaita ja vahvistaisi EU:n ja Naton yhteistyötä hybridiuhkiin vastaamisessa.

Kyberturvallisuuden vaatimia suorituskykyjä vahvistetaan muun muassa Euroopan unionissa ja Naton kanssa sekä kahdenvälisesti. Suomen tavoitteena kansainvälisessä yhteistyössä on myös tarttua kybertoimintaympäristön ja digitalisoitumisen tarjoamiin merkittäviin mahdollisuuksiin.

5.10 Vahvistetaan toimia muuttoliikkeen perussyiden ja hauraiden valtioiden osalta

Suomi vaikuttaa, erityisesti Lähi-idässä, Afganistanissa ja Afrikassa, perussyihin, joiden vuoksi ihmiset joutuvat lähtemään asuinsijoiltaan. Suomi osallistuu poliittisten ratkaisujen etsimiseen ja sotilaallisiin ja siviilikriisinhallintatoimiin lähtö- ja kauttakulkumaissa. Näin vaikutetaan näiden maiden hallinnon kykyyn ehkäistä ja hillitä vakavaa rikollisuutta, väkivaltaa, ihmisalakuljetusta ja terrorismia.

Ihmisoikeuksia, hyvää hallintoa ja oikeusvaltiota vahvistamalla, ihmisalakuljetusta ja ihmiskauppaa torjumalla, kauppapolitiikalla ja ilmastopolitiikalla Suomi vaikuttaa muuttoliikkeeseen pakottaviin olosuhteisiin. Suomi kohdentaa tukea erityisesti pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden lähtömaihin rauhan ja turvallisuuden, ihmisoikeuksien ja toimeentulomahdollisuuksien vahvistamiseksi. Tukea annetaan humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön keinoin. Suomi vahvistaa muuttoliikkeiden kannalta tärkeiden kansainvälisten järjestöjen toimintakykyä.

Suomi painottaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja kehityspolitiikan kokonaisuusvaltaisuutta hauraisissa valtioissa, jotka ovat usein myös muuttoliikkeen lähtömaita. Hauraisiin valtioihin liittyvien riskien varhaiseksi tunnistamiseksi ja niihin puuttumiseksi Suomen on ylläpidettävä paikallisten olojen tuntemusta sekä oman edustustoverkkonsa kautta että verkostoitumalla muiden toimijoiden kanssa. Suomi painottaa taloudellisten, sosiaalisten ja turvallisuusuhkien ennalta ehkäisyä sekä rauhan- ja valtionrakennusta.

5.11 Tasa-arvo ja ihmisoikeudet lähtökohtana

Suomi edistää laaja-alaisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikassa naisten ja tyttöjen oikeuksien toteutumista ja naisten tasavertaista osallistumista politiikkaan ja talouselämään. Tämä sisältyy Suomen toimintaan ihmisoikeusnäkökulman, yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteuttamiseksi ja oikeusvaltion vahvistamiseksi ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Suomi tarjoaa ihmisoikeus- ja oikeusvaltio-osaamistaan myös kansainväliseen kriisinhallintaan. Suomi on vahvemmin mukana ponnisteluissa naisiin kohdistuvan väkivallan estämiseksi.

Suomi tukee vahvaa ihmisoikeuksien kansainvälistä ja alueellista valvontajärjestelmää sekä rankaisemattomuuden vastaisia toimia silloin, kun sodan ja konfliktien aikana syyllistytään humanitaarisen oikeuden loukkauksiin ja ihmisoikeusloukkauksiin. Kriisien ennalta ehkäisyssä Suomi kiinnittää huomiota väkivallan uhreiksi usein joutuvien vähemmistöjen ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumiseen. Suomi tukee myös sitä, että työtä siviilien suojelemiseksi ja humanitaarisen oikeuden toteuttamiseksi tehostetaan. Suomi toimii kansainvälisen oikeuden ja normien ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi globaalien kehityssuuntien vaatimuksiin vastaamiseksi.

5.12 Vaikuttavuutta konfliktinhallintaan

Suomi jatkaa aktiivista osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan. Kyse on Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta vaikuttamisesta ja kansainvälisestä yhteistyöstä. Sotilaallisella kriisinhallinnalla kehitetään samalla puolustusvoimien omia suorituskykyjä ja valmiuksia. Siviilikriisinhallinta on tärkeä painopiste myös siksi, että kriisinhallintaosallistumisessa painottuu kohdemaiden oman kapasiteetin, oikeusvaltiokehityksen ja hyvän hallinnon tukeminen. Koulutustoiminta ja turvallisuussektorin kapasiteetin rakentamiseen tähtäävä tuki korostuvat, kun pyritään lisäämään kriisinhallintaoperaatioiden vaikuttavuutta ja saamaan kestäviä tuloksia.

Muuttuvat tilanteet ja kansainväliset tarpeet merkitsevät sitä, että myös Suomen pitää säännöllisesti arvioida osallistumisensa vaikuttavuutta ja kestoja operaatiokohtaisesti. Suomi toimii kansainvälisessä yhteistyössä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteiden vahvistamiseksi. Turvallisuusriskit ovat yhä useammin läsnä, ja otetaan osallistumisessa huomioon. Samoin otetaan huomioon kriisinhallinnan monimuotoistuminen. Perinteisempien operaatioiden lisäksi toteutetaan hyvinkin rajattuja ja lyhytkestoisia tehtäviä, tai maaryhmien yhdessä toimeenpanemia operaatioita – esimerkkinä tästä Välimerellä toteutetut merelliset operaatiot Syyrian kemiallisen aseiden hävittämiseen liittyen. Lisäksi nähdään operaatioita, joihin sisältyy sekä sotilaallista että siviilikriisinhallintaa.

Euroopan unioni toteuttaa erityyppisiä, uudenslaisiakin kriisinhallintaoperaatioita, jotka voivat olla kooltaan pieniä, mutta vaikutukseltaan kohdennettuja. Suomen osallistuminen EU:n operaatioihin on tärkeää.

Suomi toimii sen puolesta, että naiset osallistuvat entistä laajemmin rauhan ja turvallisuuden rakentamiseen. YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 (Naiset, rauha ja turvallisuus) toimeenpanoon kiinnitetään entistä enemmän huomiota myös kriisinhallintatoiminnassa.

5.13 Rauhanvälitys vahvistuvana painopisteenä

Konfliktien ennaltaehkäisyssä ja ratkaisupyrkimyksissä diplomatian ja kansallisten ja uskontojen välisten dialogiprosessien merkitys kasvaa rauhanprosessien ohella. Rauhanvälitys ja dialogit ovat Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vahvistuva painopiste. Rauhanvälityksen ja dialogien avulla pohjustetaan pidemmän aikavälin rauhanrakentamista ja konfliktin jälkeistä jälleenrakennusta päämääränä kestävä rauha, oikeusvaltio ja vakaa yhteiskunnallinen kehitys.

Suomi kehittää ja vahvistaa kansallisen dialogi- ja rauhanvälityskapasiteetin rakentamista. Tavoitteena on, että rauhanvälityskapasiteetti vahvistaa Suomen ulkopolitiikan tavoitteiden saavuttamista. Suomi osallistuu aktiivisesti dialogi- ja välitystehtäviin.

Suomi jatkaa kansainvälisten toimijoiden, ennen muuta YK:n ja EU:n rauhanvälityskykyjen vahvistamista. Riittävät edellytykset varmistetaan sille, että Suomi voi toimia entistä tehokkaammin ja nopeammin antaakseen tukea tai osallistuakseen rauhanvälitykseen ja fasilitointiin, kansallisiin dialogiprosesseihin sekä yhteiskunnan toimivuutta kuten oikeusvaltiota vahvistavaan neuvonantoon ja tukeen kehitysyhteistyövaroin.

Rauhanvälityksen hyväksikäytön edellyttämää varhaisten signaalien havaitsemista ja paikallisten toimijoiden identifiointia varten Suomen oma osaaminen ja alueiden tuntemus on tarpeen. Tiivis verkostoituminen kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa tukee rauhanvälityksen vaatimaa joustavuutta.

5.14 Sääntöpohjaisen toiminnan vahvistaminen

Suomi edistää YK:n peruskirjan arvojen ja valtioidenvälistä kanssakäymistä säätelevien periaatteiden toteutumista. Suomi toimii kansainvälisten järjestöjen tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi yhteistyössä eri maiden ja maaryhmien kanssa.

Monenkeskisen kauppajärjestelmän vahvistaminen on tärkeää Suomelle ulkomaankaupasta riippuvaisena maana. Sääntöpohjaisen järjestelmän vahvistaminen ja kehittäminen tukee myös Suomen kehityspoliittisia tavoitteita kehitysmaiden integroitumiseksi kansainväliseen kauppaan ja arvoketjuihin. Kauppajärjestelmän kehittämisessä tulee ottaa huomioon kaupan luonteen kehitys. Suomi tukee oikeudenmukaisen, tasapuolisen ja kestävä EU:n ja Yhdysvaltain välisen kauppaja- investointikumppanuutta koskevan sopimuksen (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) aikaansaamista.

Suomi haluaa parantaa kansainvälisten järjestöjen kykyä ottaa käsiteltäväkseen myös uusia globaaleja ongelmia kuten kyberhaasteet. Suomi painottaa asevalvonnan merkitystä ennustettavuuden ja vakauden vahvistamisessa. Suomi hyödyntää pitkäaikaista osaamistaan asevalvonnan ja riisun hankkeissa ja uusissa haasteissa. Suomi edistää joukkotuhoaseiden samoin kuin niihin liittyvien vaarallisten aineiden ja tietotaidon leviämisen ja laittoman asekaupan estämistä sekä poliittisin että vientivalvonnan keinoin. Suomi tukee ydinsulkusopimuksen asemaa ydinaseriisun edistämisessä. Suomi vahvistaa ydinmateriaalin valvontaa ja ydinturvaa ja seuraa aseteknologian kehityksen vaikutusta omaan ja kansainväliseen turvallisuuteen.

5.15 Kriisinkestokyvyn vahvistaminen

Suomi kehittää kansallista kriisinkestokykyään laaja-alaisesti. Turvallisuutta ja hyvinvointia uhkaaviin tai niihin haitallisesti vaikuttaviin tilanteisiin varaudutaan ja valmistaudutaan ennakoita, jotta haitat voidaan ennakoita tai torjua. Erialaisten haitallisten tilanteiden vaikutuksiin mukautumiseen tai niistä toipumiseen kiinnitetään huomiota.

Kansallisen kriisinkestokyvyn parantaminen kattaa laajan kirjon toimia puolustuskyvyn ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämisestä kykyyn torjua informaatiovaikuttamista, torjua pandemioita sekä selvitä ihmisen aikaansaamista katastrofeista ja luonnonkatastrofeista. Yhteiskunnan eri sektorien ja toimijoiden välisen yhteistoiminnan kehittäminen on olennainen osa kriisinkestokyvyn vahvistamista ja varautumista toimintaan häiriötilanteissa. Varautuminen toteutetaan yhteistyönä kokonaisturvallisuuden periaatteella. Kriisinkestokyvyn vahvistamisen edellyttämän valmiuslainsäädännön ajanmukaisuus tarkistetaan. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia päivitetään vastaamaan muuttuvaa turvallisuusympäristöä. Viranomaisyhteistyön muotojen ja rakenteiden pitäminen ajan tasalla varmistetaan. Ulko- ja turvallisuuspolitiikalla tuetaan kansallisen kriisinkestokyvyn vahvistamista.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
p. 0295 16001
f. 09 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut



4041 0017
Painotuote

ISBN Nid. 978-952-287-266-1
ISBN PDF 978-952-287-267-8
ISSN Nid. 0782-6028
ISSN PDF 1799-7828