



Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta

O 5/2019 vp Tulevaisuusvaliokunnan selvityshankkeet 2019-2023

Puolustusministeriön lausunto tulevaisuusvaliokunnalle

1. Minkälaiset tahot voivat tulevaisuudessa käyttää hyväkseen länsimaiden haasteita epidemioiden leviämisen estämisessä ja millä tavoin?

Vaikka demokraattisissa länsimaissa on ollut haasteita epidemioiden leviämisen estämisessä, on onnistumisiakin löytynyt. Ne ovat perustuneet erityisesti yhteiskunnan varautumiseen, valmiuteen, viranomaisyhteistyöhön, T&K-toimintaan, sivistyksen/koulutuksen tasoon, elinkeinoelämän toimivuuteen, alkutuotantoon ja elintarvikeomavaraisuuteen, avoimeen tiedottamiseen ja viestintään. Demokraattinen järjestelmä on myös osoittautunut kriisitilanteessa toimivaksi – vaikka ei ehkä aina optimaaliseksi – kunhan päätöksenteko on ollut nopeaa ja jämäkkää. Lisäksi vertailu ei-demokraattisiin maihin on hankalaa, sillä esimerkiksi tiedotusvälineissä on runsaasti informaatiota, jonka luotettavuudesta ei ole varmuutta (esim. tilastot tartunnan saaneiden, kuolleiden ja parantuneiden määristä ja ylipäättään toiminnan tehokkuudesta).

Liberaalit demokratiat ja sen toimijat, mukaan lukien kansalaiset, ovat osoittaneet myös huomattavaa joustavuutta ja kriisinsietokykyä, vaikka niiden perusarvoihin ja toimintalogiikoihin (yksilön vapaus, perusoikeudet, markkinoiden toimintaedellytykset) on kajottu epidemian leviämisen estämiseksi. On myös mahdollista, että tämän tyyppinen kriisi ja sen kokemukset vahvistavat kollektiivisuutta, sillä epidemia on pakottanut yhteiskunnan toimijoita yhteiseen ponnistukseen yhteisen edun nimissä.

Ei-länsimaisten valtioiden toiminta ei muutoinkaan ole välttämättä ollut sen toimivampaa kuin demokratioiden. Vaikka demokratioissa päätöksenteko voi kestää joskus kauemmin kuin muissa järjestelmissä, voi autoritaarisimmissa maissa pandemioihin vastaamisessa olla haasteena tarve miellyttää maan johtoa, jättää epämiellyttäviä asioita kertomatta, viivyttää kansalaisille annettavaa mahdollisestikin elintärkeääkin tietoa sekä ylipäättään se, että hyvinvointivaltion kaltaiseen sosiaali- ja terveystalouteen ei ole vuosien saatossa haluttu panostaa riittävästi resursseja. Voidaan myös todeta, että yhteiskuntajärjestelmästä riippumatta tilanne on paljastanut valtioiden sosiaali- ja terveystoimien tason ja haavoittuvuudet laajamittaisessa kriisissä.

Koronavirus tarjoaa mahdollisuuksia hybridivaikuttamiseen mm. taloudellisten ja poliittisten riippuvuussuhteiden luomisen sekä disinformaation jakamisen kautta. Myös kyberoperaatioista on jo tehty havaintoja. Osa näistä on viruksen varjolla tehtyjä huijaus- ja käyttötietojen kalasteluviestejä.

Esimerkiksi Venäjä ja Kiina ovat osoittaneet kykynsä käyttää laajaa keinovalikoimaa tavoitteidensa edistämiseksi. Kiina pyrkii hyödyntämään pandemian seurauksena syntyvän talouden elvytystarpeen kiinalaisinvestointien edistämiseksi ja erilaisten riippuvuussuhteiden luomiseksi. Toivuttuaan ensimmäisenä koronan uudesta aallosta se on pyrkinyt lisäämään myös maailmanlaajuisia vaikutusvaltaansa.

Kiinan taloudellinen ja poliittinen aktiivisuus tulee jatkumaan ja jopa voimistumaan korona-kriisin jälkeen ja monet heikentyneet valtiot, ml. jotkut länsimaiset demokratiat,



saattavat olla halukkaita tai pakotettuja vastaanottamaan Kiinan ”jälleenrakennus” – tukea. Se voi jatkossa muistuttaa tiettyjä maita avustaan ja tuetaan pandemian vastaisen taistelun aikana.

Venäjällä henkilövalvonnan ajatellaan luovan käytäntöä myös kriisinjälkeiseen aikaan ja kohdistuvan etenkin poliittisesti aktiivisiin henkilöihin ja poliittisten liikkeiden johtajiin. Vaarana on, että henkilövalvonnasta ja kansalaisten kontrolloinnista tulee laajemminkin hyväksyttävää. Lisäksi Venäjä on pyrkinyt nostamaan omaa kansainvälistä profiiliaan tarjoamalla korona-apuaan esimerkiksi Italiaan ja Yhdysvaltoihin erityistä goodwillia kuitenkin saamatta. Yhtenä Venäjän tärkeänä tavoitteena avun antamisessa on kuitenkin hyödyntää syntynyttä kiitollisuuden velkaa myöhemmin.

Venäjä hyödyntää kansainvälisten pakotteiden poistamiseksi myös koronapandemiaa. Se kuvaa pakotteiden jatkamista ”epäinhimilliseksi” tässä tilanteessa. Lisäksi Venäjä käyttää tilannetta hyväkseen esittämällä esim. EU:n epäyhtenäisenä, ja on kohdistanut apuaan siihen positiivisemmin suhtautuviin maihin, kuten Italiaan. Venäjä saattaa myös yrittää tuoda uudestaan esille muutaman vuoden takaisia aloitteitaan Euroopan turvallisuusjärjestelmän kehittämiseksi, jos se katsoo, että pandemian jälkitilanteessa niille on enemmän vastakaikua lännessä.

Yhtenä keinona haastaa Euroopan kykyä toimia koronan jälkeisessä maailmassa on EU:n sisäisen hajaannuksen ruokkiminen ja instituutioiden toimintamahdollisuuksien haastaminen. On osin EU:lle tyypillistä, että yhteistä näkemystä asioista on vaikea saavuttaa, mutta nykyisen kriisin ollessa akuutti useassa jäsenvaltiossa jo nämä tavantomaiset ristiriidat voivat osoittautua hankaliksi ratkaista. Mikäli tästä jää pysyviä epäluottamusta lisääviä kokemuksia, voi tulevien kriisien ratkaiseminen osoittautua entistä hankalammaksi. Lisäksi mikäli tähän liitetään vahvaa ulkopuolista vaikuttamista, niin haasteet unionille kasvavat merkittävästi. Toisaalta EU:n eräällä keskeisimmällä sektorilla eli finanssisektorilla suurimmat akuutit haasteet liittynevät juuri keskinäiseen yhteisymmärrykseen – ei niinkään ulkopuoliseen vaikuttamiseen. Jälkihoidon ja tulevan varautumisen kannalta on olennaista hakea EU-tason ratkaisuja ja transatlanttista keskusteluyhteyttä.

Korona-kriisin aikana ei ole maailmalla todistetusti havaittu selkeitä valtion sponsorioimia koordinoituja disinformaatio-kampanjoita. On kuitenkin nähty, että valtioiden omaan korona-kriisin hoitoon liittyvään vaikuttamiseen on liittynyt propagandaa, sosiaalisen median käyttöä ja muuta erilaista vaikuttamista. Viranomaisien toimita on yleisesti ottaen länsimaissa ollut varsin tehokasta ja niin disinformaatiota (tarkoituksellisesti vääristeltyä tietoa) kuin misinformaatiota (tahallisesti tai tahattomasti levitettyä väärää tietoa) on kyetty estämään. On odotettavissa, että akuutin kriisin rauhoituttua informaatiovaikuttaminen lisääntyy jälleen, kun narratiivikamppailu kriisin voittajista ja häviäjistä käynnistyy osana kansainvälistä voimapolitiittista kamppailua. On tärkeää, että kansalaismielipide länsimaissa ei jää siihen uskoon, että EU- ja Nato-maat toimivat koordinoimattomasti ja hitaasti, mutta Kiina ja Venäjä kykenivät koordinoituun ja nopeaan toimintaan kriisin hillitsemiseksi.

Suomessa etenkin julkisuuteen kerrotut valtionhallinnon johtamisrakenteen haasteet ja perustetut ryhmät on varmasti huomioitu. Johtamisrakenne ja siihen mahdollisesti liittyvät saumakohdat tai muut kitkaa aiheuttavat tekijät kirjataan mahdollisten hybridi-vaikuttajien toimesta ylös. Tulevien Suomea vastaan suunnattujen operaatioiden suunnittelussa pyritään maksimoimaan näiden saumakohtien, kitkatekijöiden ja haavoittuvuuksien (esim. etäyhteyksien tietoturva) käyttö. Eri instituutioiden välille voidaan



pyrkii rakentamaan keinotekoisia vastakkainasetteluja. Lisäksi kiireisessä aikataulussa tehtyjen virhearviointien (HVK tapaus) merkitystä pyritään liioittelemaan tai pitämään esillä, jotta kansalaisten luottamusta varautumisjärjestelyihin voitaisiin heikentää.

Johtopäätöksiä puolustushallinnon näkökulmasta

Suurvaltojen välinen kilpailu ja valtapolitiikka jatkuvat pandemian jälkeenkin - lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Koronaviruksen aiheuttama kaaos ja maailmantalouden epävarmuus tarjoavat mahdollisuuden valtiollisille toimijoille sotilaallisen keinovalikoiman entistä tehokkaampaan hyödyntämiseen ja valitsemansa kohdemaan mielipiteiden muokkaamiseen haluamaansa suuntaan.

Kriisinhallinnan ja muun tuen tarve puolestaan korostuu pandemian seurauksena EU:n lähialueilla Lähi-idässä ja Afrikassa.

Suomessa kokonaisturvallisuusmallin kehittäminen, kansallisen turvallisuuden johtaminen ja resilienssin vahvistaminen ovat yhä keskeisempiä.

2. Miten läntisen demokratiat joutuvat kehittymään tämän uhkan edessä?

Iso haaste on erityisesti demokraattisilla kansallisvaltioilla ja EU:lla, joiden on kriisin jälkimainingeissa osoitettava, että tehokkuus ja avoimuus voivat toimia käsi kädessä ja että vahva järjestyksenpito ja tiukat laintulkinnat eivät ole väistämättä ristiriidassa ihmisoikeuksien ja erilaisten vapauksien kanssa. EU ei myöskään ole toistaiseksi osoittanut merkittävää johtajuutta kriisin aikana, mikä voi heikentää sen legitimitettiä sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa jo nyt esiintyy kritiikkiä EU:ta kohtaan.

Koronatilanne on muistuttanut erilaisten poikkeussäännösten tarpeellisuudesta sekä varautumisen merkityksestä. Useat maat tulevat kehittämään lainsäädäntöään ja huoltovarmuustoimintaansa vastaisuuden varalle. Suomella on hyvä mahdollisuus toimia tässä asiassa aktiivisesti tuomalla esiin omaa pitkällistä osaamista asiasta. Myös ylikansallista koordinaatiota ja varautumista pyritään varmasti kehittämään EU:n puitteissa. Myös tässä Suomella on mahdollisuus tarjota asiantuntemustaan.

Toisaalta jäsenvaltioiden ja EU:n yhteisen tason toimien välistä suhdetta tulee jatkossa täsmentää sekä toiminnallisesti että viestinnällisesti. Finanssipolitiikassa EU:n ja Euroryhmän keskeinen merkitys Suomelle ja Euroopan taloudelliselle selviämiselle on jatkossakin keskeinen. Tulevan kymmenen vuoden haaste eurooppalaisille puolustushallinnoille tulee olemaan rahoituksen riittävyys tilanteessa, jossa juuri viime vuosina on palattu vuoden 2008 laman aiheuttamasta laskusuhdanteesta. Taloudelliset haasteet yhdistettynä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kasvaviin ughiin on selkeä keskipitkän ajanjakson haaste niin Suomessa kuin muualla länsimaissa.

On myös mahdollista, että EU:n yhteiset toimet ja ratkaisut tulevat merkittäviksi vasta, kun epidemia on ensin saatu hallintaan jäsenmaiden omin sisäisin toimin. On selvää, että muun muassa EU:n taloudelliset toimet kriisin jälkeen on ratkaisevan tärkeitä EU-alueen toipumisessa kriisistä.

Länsimaiden haasteet eivät kuitenkaan ensisijaisesti liity siihen, miten koronaa hallittiin vaan niihin globaaleihin ongelmiin, jotka olivat olemassa jo ennen pandemian leviämistä. Niin Lähi-idässä kuin Afrikassa korona on iskenyt jo ennalta heikkoihin talouksiin



ja horjuviin yhteiskuntiin. Laajamittainen massamuutto pois näiltä alueilta on todennäköistä. Samalla länsimaat eivät ole pandemian aikana kiinnittäneet maailman kriisipesäkkeisiin samanlaista huomiota kuin ennen kriisiä. Sellaisilla alueella kuten Saheilissa, Syyriassa ja Libyassa konfliktien eri osapuolet käyttävät todennäköisesti tilaisuutta hyväkseen vahvistaakseen omia asemiaan.

Pandemian laannuttua seuraa myös globaali jälkipyykki: miten eri maat auttoivat toisiaan kriisin aikana? Vaikka uhka on globaali ja yhteinen, ei valtiot ylittäviä yhteisiä toimia tai muiden maiden tukemista ole liialti löytynyt valtioiden keskittyessä omien pandemian hallintaan liittyvien ongelmien ratkomiseen. Tämä koskee myös EU-maita ja maiden välistä solidaarisuutta. Kansallisvaltiot ovat yhä keskeisimpiä toimijoita omia turvallisuushaasteita ratkottaessa. Toisaalta esimerkiksi EU on kehittynyt kriisien kautta. On mahdollista, että kriisi pakottaa EU-maat hakemaan yhteisiä tai ainakin koordinoituja ratkaisuja varautumisen parantamiseksi.

Länsimaiden osalta löytyy kaksi erityistä haastetta jatkossa erilaisiin laajamittaisiin turvallisuushäiriöihin liittyen. Ensinnäkin kansalliseen turvallisuuteen ja kokonaisturvallisuuteen liittyviä koordinaatio-, tilannekuva- ja johtoelementtejä syntyi lukuisia eivätkä normaaliolojen toimintatavat olleet täysin ajan tasalla.

Suomessa jo olemassa olevia toimintamalleja ei myöskään pystytty hyödyntämään siten, kuin olisi ehkä tarkoitus ollut. Voidaan kysyä, mitä olisi tapahtunut, jos pandemian lisäksi Suomessa olisi ollut esimerkiksi laajamittainen kyberkriisi? Olisiko em. ryhmien määrä tällöin tuplaantunut? Toiseksi on nostettava esille tietojohdantamiseen liittyvät haasteet. Tiedolla johtaminen ei ole ollut aidosti valtionhallinnon johtamisen ytimessä, vaikka välineitä sen eteenpäin viemiseksi onkin vuosien saatossa määrätietoisesti valtioneuvostossa rakennettu. Nyt kuitenkin julkisorganisaatioiden tiedon käytössä ja siihen liittyvässä viestinnässä oli omia haasteita. Yksinkertaisena selityksenä on vaatimaton tietojohdantamisen osaaminen, jonka nykytilan rehellisen arvioinnin sekä kansallisen turvallisuuden eri toimijoiden yhteistyön ja johtamisen arvioinnin tulisi alkaa mahdollisimman pian kriisin päätyttyä. Myös avoin tieto ja tiedon oikeellisuuden ja alkuperän arviointi ovat informaatiotulvassa viime kädessä kansalaisten kyvykkyyden varassa, jolloin viranomaisten rehellisyys ja avoimuus korostuvat.

Johtopäätöksiä puolustushallinnon näkökulmasta

Pandemioiden aiheuttamat häiriöt toimitusketjuissa on syytä tarkistaa ja varmentaa myös puolustusmateriaalin osalta. Digitaalisten palveluiden turvallisuus, infrastruktuurin käytettävyyden sekä tiedon palautettavuus on turvattava kaikissa olosuhteissa erityisesti puolustushallinnossa. Puolustusvoimat tukee osaltaan valtiohallinnon toimia ja johtamista niin normaali- kuin poikkeusoloissa. Puolustusvoimat ylläpitää informaatiopuolustuksen suorituskykyä.

Sotilaallisella maanpuolustuksella turvataan valtiollista itsenäisyyttä, alueellista koskemattomuutta ja kansalaisten elinmahdollisuuksia. Sotilaallinen maanpuolustus on Puolustusvoimien vastuulla, ja toteutetaan kokonaismaanpuolustuksen osana. Puolustusvoimat antaa sotilaallisten puolustustehtäviensä sallimissa puitteissa virka-apua muille viranomaisille. Sotilaallisen maanpuolustuksen tarve säilyy tulevaisuudessa. Puolustusvoimien osallistuminen erilaisten ei-sotilaallisten uhkien torjuntaan muiden viranomaisten tukena todennäköisesti lisääntyy, kuten koronapandemian aikana on jo nähty. Puolustusvoimilla on hyvät valmiudet tukea muita viranomaisia.



3. Käydäänkö tulevaisuuden sodat sittenkin robottien ja dronejen sijaa viruksilla?

Korona on eri salaliittoteorioiden mukaan lähtenyt liikkeelle Kiinan asevoimien Wuhanin lähistöllä sijaitsevista tutkimuslaitoksista. Tutkimusten mukaan kyseessä on kuitenkin luonnollinen tartuntatauti. Biologisten aseiden kuten virusten käyttö säilyy kuitenkin periaatteessa osana laajaa sotilaallista keinovalikoimaa nyt ja tulevaisuudessa ja teknologian kehitys mahdollistaa uudenlaisten keinojen kehittämisen ja mahdollisen käytön.

On kuitenkin huomattava, että biologisten aseiden kehittäminen on selkeästi kansainvälisen oikeuden vastaista. Vuonna 1975 voimaan tulleen Biologisen aseiden kielto­sopimuksen (Biological and Toxic Weapons Convention tai Biological Weapons Convention, BWC) tarkoituksena on kieltää niiden biologisten aineiden kehittäminen, varastointi ja hallussapito, joita ei ole tarkoitettu rauhanomaiseen käyttöön. BTWC kieltää myös niiden biologisten aseiden, ao. laitteiston tai välineiden välityksen, jotka on suunniteltu käytettäväksi viholliseen tarkoitukseen. Sopimuksessa on tällä hetkellä 183 jäsenmaata. Ns. BWC-regiimin yhtenä keskeisenä haasteena on sopimuksesta puuttuva verifikaatiomekanismi. Sopimuksen puitteissa käydään vuotuisia keskusteluja mm. sopimuksen tilasta, sen toimeenpanosta sekä sen alaan liittyvistä biouhkista.

Biologisten uhkien osalta teknologian kehitys ja erityisesti synteettinen biologia ja sen mukanaan tuomat mahdollisuudet myös taudinaiheuttajien tahallisen käytön osalta voidaan nähdä lähitulevaisuuden haasteina luonnollisten tartuntatautien lisäksi.

Voidaan myös kysyä, saavatko ei-valtiolliset toimijat kuten terroristijärjestöt uusia ideoita asymmetriseen sodankäyntiinsä biologisten aseiden avulla? Biologisia taudinaiheuttajia voidaan käyttää myös vahingoittamistarkoituksessa, aiheuttaen sairastumisia ja "lamaannutusta", ns. täsmäkäyttö, välttämällä kuitenkin mittavia epidemioita tai kuolemia.

Tekoälyyn ja droneihin (autonomiaan) perustuvat teknologiaratkaisut tulevat olemaan jatkossakin sotilaallisten suorituskykyjen kehittämisen ja hyödyntämisen kärjessä. Dronet ja biologiset uhkat eivät ole toisiaan poissulkevia vaan keinoja, joita kehitetään ja hyödynnetään mahdollisesti myös yhdessä. Molemmat keinot sodan kontekstissa ovat myös eettisen keskustelun keskiössä.

Ei ole kuitenkaan mitenkään nähtävissä, että tulevaisuuden sotia käytäisiin pelkästään robottien ja dronejen avulla tai mitään indikaatioita siitä, että tulevaisuuden sotia käydään pelkkiä viruksia hyödyntämällä. Biologisten aseiden kuten virusten käyttö säilyy kuitenkin osana laajaa sotilaallista keinovalikoimaa nyt ja tulevaisuudessa ja siihen tulee varautua. Lyhyellä ja pitkällä aikavälillä konventionaalinen sodankäynti säilyttää merkityksensä. Sotilaallisen voiman käyttö kuuluu jatkossakin valtioiden keinovalikoimaan.



Valtiolliseen turvallisuuteen liittyviä positiivisia ja negatiivisia seurauksia

Positiiviset seuraukset

Asevoimilla eri EU- ja Nato-maissa on kykyä ja osaamista tukea muita kansallisia viranomaisia kriisin hoidossa. Suomessa puolustusvoimien varmistettu hyvä valmius vastata muiden viranomaisten virka-apupyyntöihin nopeasti.

Digitalisaation hyödyntämisen nopea omaksuminen koko yhteiskunnassa.

Negatiiviset seuraukset

Koronaviruksen aiheuttama sekasorto ja maailmantalouden epävarmuus tarjoavat mahdollisuuden valtiollisille toimijoille sotilaallisen keinovalikoiman entistä tehokkaampaan hyödyntämiseen.

Kyberhyökkäysten ja informaatiovaikuttamisen (ml. disinformaatio ja misinformaatio) merkittävä lisääntyminen.

Virusten vaikutusten tehokkuuden havaitseminen ja houkutus hyödyntää niitä sotilaallisesti tai ei-valtiollisten toimijoiden toimenpitein.

Tiedoksi PLM Kansliapäällikkö Juusti
PLM PO
PE J5