

EDUSKUNNAN TULEVAISUUSVALIOKUNTA

ASiantuntijalausunto

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus

Johtaja Teija Tiilikainen

16.4.2020

LÄNTISET DEMOKRATIAT JA EPIDEMIOIDEN LEVIÄMINEN – HAASTEET JA HAAVOITTUVUUDET

Tiivistelmä

COVID-19 pandemia nostaa esiin sekä lyhyen että pidemmän aikavälin haasteita ja haavoittuvuuksia läntisissä demokratioissa. Lyhyen aikavälin haavoittuvuuksiin voi lukea laaja-alaisten demokraattisten mekanismien toiminnan vaikeutumisen: kriisiaikojen poliittisen päätöksenteon painottumisen toimeenpanovaltaa käyttäville elimille sekä vaaleihin ja demokraattiseen kansalaiskeskusteluun olennaisesti liittyvien toimintojen (kampanjat, kokoukset, tilaisuudet) estymisen. Perustuslakien mukaiset poikkeustoimet tarjoavat myös mahdollisuuksia pidempiaikaisiin vallanjaon vääristymisiin.

Pidemmän aikavälin vaikutuksiin tulee myös lukea läntisten demokratioiden toimintaan, niiden päätöksentekokykyyn ja viranomaistoimintaan kriisin aikana kohdistuneiden ulkoisten vaikuttamisyritysten pidempikestoiset vaikutukset. Pandemian aiheuttama taloudellinen ja yhteiskunnallinen epävarmuus tarjoaa lisää toimintatilaa länsimaisiin järjestelmiin jo normaalioloissakin kohdistuvalle hybriditoiminnalle. Kriisin myötä kiihtyneen disinformaatiovaikuttamisen tavoitteena on lisätä yleistä epävakautta ja horjuttaa läntisten kansalaisyhteiskuntien luottamusta omiin poliittisiin järjestelmiinsä ja niiden johtoon. Vaikuttamisella tähdätään myös lännen sisäisen yhteistyön rapauttamiseen.

Erillisenä kysymyksenä tarkasteltu virusten käyttö sodankäynnin välineenä: virusten käyttö ei tule syrjäyttämään konventionaalisia sodankäynnin välineitä, vaan ne tarjoavat lähinnä välineen sodankäynnin kynnyksen alapuolelle jäävälle hybriditoiminnalle.

Lyhyen aikavälin haavoittuvuudet

Läntisten demokratioiden lyhyen aikavälin haavoittuvuudet pandemian edessä voidaan jakaa niiden demokraattisten järjestelmien toimintaa koskeviin rakenteellisiin tai toiminnallisiin haavoittuvuuksiin yhtäältä ja toisaalta järjestelmien haavoittuvuuksiin tässä yhteydessä ulkoa tulevien uhkien edessä.

Demokraattisten järjestelmien sopeutumisessa kriisitilanteisiin on COVID-19:n yhteydessä nostettu esille uusia haasteita. Käynnissä oleva kriisi estää monien demokratian kannalta välttämättömien mekanismien ja toimintatapojen toteutumisen. Näihin kuuluu laaja kirjo toimintatapoja aina parlamenttien istunnoista vaalien ja kansanäänestysten järjestämiseen sekä poliittisiin kampanjoihin ja kansalaisyhteiskunnan kokoontumisiin. Osa toiminnoista voidaan korvata sähköisillä ja virtuaalisilla toiminnoilla mutta on selvää, että ilmiö vahvistaa entisestään jo muutenkin tapahtuvaa kriisiaikojen päätöksenteon painottumista toimeenpanovaltaa käyttäville elimille.

Perustuslakien mahdollistamat poikkeustoimet puolestaan tarjoavat mahdollisuuden vallanjaon pidempiaikaiseen vääristymiseen toimeenpanovaltaa käyttävien elinten hyväksi, kuten nyt on jo tapahtunutkin useassa maassa. Pandemian muodostama uhka taipuu helposti tukemaan äärinationalismia ja valtioiden kääntymistä sisäänpäin. Sillä voidaan myös oikeuttaa pysyvämpiä rajoituksia kansalaisten perusoikeuksissa ja -vapauksissa.

Demokratioiden lyhyen aikavälin haavoittuvuuksia hyödynnetään käynnissä olevan pandemian yhteydessä tehokkaasti ulkoisten toimijoiden poliittisissa kampanjoissa läntisiä demokratioita vastaan. Asetelma toimijoihin tai välineisiin ei ole uusi ja se liittyy olennaisesti meneillään olevan kansainvälisen järjestyksen ja sen taustalla olevan valta-asetelman muutokseen. Autoritääriset valtiot kuten Kiina, Venäjä tai Iran sekä joko niiden kanssa yhteistyötä tekevät tai omia etujaan ajavat ei-valtiolliset toimijat käyttävät pandemiaympäristöä hyväkseen läntisiin arvoihin nojaavien järjestelmien – niin kansallisten kuin kansainvälisten – heikentämiseksi. Tilanteessa, jossa demokraattiset järjestelmät kärsivät yllämainituista ongelmista, ne heikentävät disinformaatiokampanjoillaan kansalaisyhteiskuntien luottamusta omien hallitusten ja viranomaisten päätöksentekokykyyn ja kriisitoimien uskottavuuteen. Demokratiamekanismien kärsiessä häiriötilasta kansalaismielipiteen voi katsoa olevan erityisen alttiina ulkoiselle vaikuttamiselle. Pandemian heijastuminen informaatioympäristöön – olemassa olevan tiedon puutteellisuus ja epävarmuus – vaikuttaa samansuuntaisesti ja altistaa yhteiskuntaa disinformaation käytölle.

Lyhyen aikavälin haavoittuvuuksin vastaaminen:

Läntisiltä demokratioilta edellytetään haavoittuvuuksien tunnistamista ja niihin liittyvien riskien tiedostamista. Demokraattisten mekanismien häiriötilaan (parlamenttien, vaalien ,poliittisten kokoontumisten normaalitoimintojen estyminen) tulee etsiä ratkaisuja, jotka tukevat järjestelmien ja vallankäytön poliittista legitimitettä. Normaalista vallanjaosta tai kansalaisten perusoikeuksien noudattamisesta poikkeaminen on tehtävä vain kriisin välttämättömän hoidon edellyttämäksi määräajaksi. Kriisitoimien mahdolliset välilliset seurannaisvaikutukset tulee tunnistaa ja erityistä huomiota kiinnittää niiden yhteiskunnallista eriarvoisuutta lisääviin vaikutuksiin.

Ulkoisiin vaikuttamisyrityksiin tulee puuttua johdonmukaisella toimintalinjalla ja strategialla. Informaatioympäristön haavoittuvuudet tulee tunnistaa ja panostaa kriisitiedottamisen säännönmukaisuuteen, oikea-aikaisuuteen ja informaatiokanavien kattavuuteen. Kansainvälistä yhteistyötä ja keskeisiä kumppanuuksia tulee lujittaa ja pitää esillä, jotta tätä yhteistyötä heikentämään pyrkiviltä ja siihen sisäistä eripuraa tuottavilta ulkoisilta vaikuttamisyrityksiltä viedään perusteet. EU:n jäsenmaiden kritiikki unionin toimintavajeita kohtaan tukee hybridivaikuttajien kampanjoita ja kritiikin sijaan olisi syytä esittää luovaa aloitteellisuutta sen suhteen, miten unionijärjestelmää parhaiten voidaan hyödyntää kriisiolosuhteissa. Käyttämätöntä potentiaalia on huomattavasti.

Pidemmän aikavälin haavoittuvuudet

Läntisten demokratioiden pidemmän aikavälin haavoittuvuudet liittyvät tapaan, jolla COVID-19 pandemia vaikuttaa niiden sisäiseen koheesioon ja vakauteen sekä kansainväliseen poliittiseen ja taloudelliseen kilpailukykyyn ja vahvuuteen. Läntisen demokratiamallin globaali uskottavuus kriisin jälkeen muodostaa olennaisen osan jälkimmäistä problematiikkaa.

Vaikka pandemian välittömät vaikutukset erityisesti monissa EU-maissa ovat olleen istuvaa hallitusta ja kansallista yhtenäisyyttä tukevia, kriisin välilliset vaikutukset ovat erisuuntaisia. Kriisitoimien taloudelliset seuraukset sisältävät useita yhteiskuntia jakavia ja epävakauttavia elementtejä. Eri yhteiskunnallisten ryhmien erilaiset valmiudet selviytyä kriisin taloudellisista vaikutuksista korostuvat, mikä vahvistaa yhteiskunnallisia jakolinjoja ja vastakkainasettelua. Kriisi koettelee monissa maissa jo nyt yhteistyötä paikallisen tai alueellisen tason toimijoiden ja valtiollisten toimijoiden välillä, eikä asetelman voi katsoa talouskriisin myötä helpottuvan. Sekä pandemian että sitä seuraavan talouskriisin koettelemissa yhteiskunnissa oman hallinnon kriisipolitiikan kriittinen jälkiarviointi saa helposti ylisuuret mittasuhteet ja on omiaan heikentämään poliittisten järjestelmien vakautta.

Vaikka pandemian välilliset ja välittömät vaikutukset kohdistuvat yhtä lailla autoritäärisiin valtioihin, näiden poliittisten järjestelmien luonteen mahdollistama kriisinsietokyky muodostaa tässä kohdassa selkeän eron niiden eduksi.

Läntisten demokratioiden pandemian myötä korostuvat pitkän tähtäimen haavoittuvuudet altistavat ne lyhyttä aikaväliä vakavammille ongelmille. Talouskriisin vahvistamat yhteiskunnalliset jakolinjat ruokkivat poliittista polarisaatiota, joka on tunnetusti helppoa maaperää yhteiskuntien epävakauttamiseen tähtäävälle ulkopuoliselle vaikuttamiselle. Kriisien heikentämät taloudet velkaantuvat ja niiden riippuvuudet ulkoisista toimijoista kasvavat. Pandemian myötä syntyneet epäviralliset kumppanuudet saattavat myös heikentää vakiintuneita kansainvälisiä instituutioita ja luoda lisää säröjä ja jakolinjoja monenväliseen yhteistyöhön. Kriisi korostaa kansallisen varautumisen ja omavaraisuuden merkitystä monella yhteiskuntapolitiikan sektorilla kansainvälisen yhteistyön kustannuksella.

Läntisten demokratioiden autoritääriset haastajat hyödyntävät ensinmainittujen yhteiskunnalliset haavoittuvuudet täysimittaisesti oman asemansa lujittamiseksi. Suljettuina ja omia tauti- ja taloustilastojaan vääristävinä järjestelminä ne ovat pandemian hoitoon ja syntyperään liittyvässä informaationsodankäynnissä vahvoilla. Laajoilla disinformaatiokampanjoillaan ne luovat mielikuvaa läntisten demokratioiden rakenteellisista ja toiminnallisista heikkouksista ja oman 'tehokkaamman ja ketteremmän' järjestelmänsä paremmuudesta. Samalla erityisesti Kiina ja Venäjä vahvistavat länsimaille tarjoamallaan tuella kuvaa itsestään vastuullisina kansainvälisinä toimijoina.

Pitkän aikavälin vaikutukset ovat omiaan vahvistamaan kansainvälisen politiikan kilpailuasetelmaa läntisten demokratioiden tappioksi. Kriisin koetellessa myös lännen sisäistä yhteenkuuluvuutta lopputuloksena saattaa olla entistä suurempi sisäinen epäyhtenäisyys ja keskinäisten yhteistyöjärjestelmien heikentyminen.

Pidemmän aikavälin haavoittuvuuksiin vastaaminen:

Läntiset demokratiat vastaavat pidemmän aikavälin haavoittuvuuksiin keskinäistä yhteistyötään ja yhteenkuuluvuuttaan lujittamalla. EU:lla mutta myös transatlanttisella yhteistyöllä instituutioineen tulee olla vahva rooli pandemian pidempiaikaisten yhteiskunnallisten ja taloudellisten vaikutusten lieventämiseksi. EU:n tulee arvioida omien toimivaltojensa riittävyttä pandemian hoidosta saatujen kokemusten valossa ja sen roolista ja näkyvyydestä on huolehdittava jo kriisin aikana nationalististen ja protektionististen suuntausten taltuttamiseksi.

EU-maiden tulee omaksua yhteinen toimintalinja unioniin ja sen jäsenmaiin kohdistuvien pitkän tähtäimen ulkoisiin vaikuttamisyhteyksiin vastaamiseksi. Unionin yhtenäisyyteen kohdistuvat rapauttamisyhteykset tulee tunnistaa ja niihin tulee vastata yhtenäisillä toimilla. Oletettavaa on, että autoritääriset valtiot jatkavat yrityksiään syventää kumppanuuksia yksittäisten EU-maiden tai pienien maaryhmien kanssa pandemiakriisin jälkihoitoon liittyen. Unionin on yhtenäisyytensä vaalimiseksi kyettävä pitämään talous- ja finanssipoliittiset näkemyseronsa taka-alalla mahdollistaakseen olemassaolevien rahoitusvälineiden käytön kriisin helpottamiseksi ja jäsenmaiden sitouttamiseksi yhteisiin arvoihin.

Läntisten demokratioiden tulee myös lujittaa oman yhteiskuntamallinsa kriisinkestävyttä ja tuoda esiin omiin arvoihinsa nojaavan järjestelmän hyötyjä kriisin olosuhteissa. Avoin yhteiskunta ja läpinäkyvä vuorovaikutus ja dialogi poliittisten päätöksentekijöiden ja lääketieteellisten asiantuntijoiden välillä vahvistaa kansalaisyhteiskuntien luottamusta hallintoon ja tehtyjen päätösten perusteisiin. Omien toimien kriittinen arvio ja tehtyjen virheiden tunnistaminen ja niiden korjaaminen rakentaa järjestelmän uskottavuutta suhteessa autoritäärisiin hallintoihin.

Virussodankäynti tulevaisuuden sodankäyntimuotona

Vaikka käynnissä oleva pandemia konkretisoi virusten kokonaisvaltaisen yhteiskuntia lamaannuttavan tehon, on silti epätodennäköistä, että virukset korvaisivat sodankäynnin perinteiset teknologiset välineet. Sodankäynti pikemminkin monimuotoistuu siten, että konflikteissa hyödynnetään yhä erilaisempia välineitä ja toimintatapoja. Pandemiakriisistä saatua kokemusta voidaan kuitenkin hyödyntää virusaseen käyttöön liittyvän epävarmuuden tai pelotevaikutuksen aikaansaamiseksi.

Biologisten aseiden käyttö liittyy aiempaa vahvemmin juuri hybriditoimintaan, jossa valtiotoimijat hakevat epätavanomaisia sodankäynnin muotoja ja -välineitä luodakseen hämmennystä ja välttääkseen vastustajansa suoran sotilaallisen reaktion. Ne vaikeuttavat lisäksi tekijän tunnistamista. Sekä autoritääriset valtiot että määrättyt ei-valtiolliset toimijat ovatkin osoittaneet lisääntyvää mielenkiintoa biologisten aseiden käyttöä kohtaan.

