

VALTIONEUVOSTON  
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

Anna-Liisa Heusala, Emilia Pyykönen ja  
Markku Kivinen

**Venäjän turvallisuuspolitiikka –  
tutkimus Suomessa ja kehitystrendit  
Venäjällä**

Lokakuu 2016

Valtioneuvoston selvitys-  
ja tutkimustoiminnan  
julkaisusarja 39/2016

# KUVAILULEHTI

<b>Julkaisija ja julkaisuaika</b>	Valtioneuvoston kanslia 27.10.2016		
<b>Tekijät</b>	Anna-Liisa Heusala, Emilia Pyykönen ja Markku Kivinen		
<b>Julkaisun nimi</b>	Venäjän turvallisuuspolitiikka – tutkimus Suomessa ja kehitystrendit Venäjällä		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 39/2016		
<b>Asiasanat</b>	Kansallinen turvallisuus, Venäjän politiikka, toimintapolitiikka, talous		
<b>Julkaisun osat</b>	1 Johdanto 2 Suomessa 2011-2015 tehty Venäjän turvallisuuspolitiikan tutkimus 3 Venäjän kansallisen turvallisuuden kehitystrendit ja Suomen valinnat 4 Johtopäätökset ja suositukset		
<b>Julkaisuaika</b>	Lokakuu 2016	<b>Sivuja</b> 56	<b>Kieli</b> Suomi

## Tiivistelmä

Kaksiosaisen hankkeen ensimmäisessä osassa on arvioitu vuosina 2011- 2015 Suomessa tehtyä Venäjän turvallisuuspolitiikkaa koskevaa vertaisarvioitua tutkimusta. Toinen osa perustuu analyysiin Venäjän turvallisuuspoliittisista trendeistä. Osiossa arvioidaan Venäjän päämääriä, keinoja (resursseja) ja kykyä puolustuksessa, taloudessa, yhteiskunnallisessa ja valtiollisessa turvallisuudessa, sekä sitä mitä nämä tarkoittavat Suomen valintojen kannalta. Raportissa suositellaan Venäjän turvallisuuspolitiikan tutkimuksen strategian laadintaa, jossa keskitytään erityisesti kriittisiin, mutta vähän tutkittuihin teema-alueisiin. Venäjän kehitystrendien perusteella annetaan suosituksia siitä mitä asioita Suomen tulisi edistää omassa ulko- ja turvallisuuspolitiikassaan. Keskeistä on, että suomalaiset päätöksentekijät arvioivat Venäjän kehitystä kokonaisvaltaisesti ja varautuvat erilaisiin vaihtoehtoihin.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2016 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

# PRESENTATIONSBLAD

<b>Utgivare &amp; utgivningsdatum</b>	Statsrådets kansli, 27.10.2016		
<b>Författare</b>	Anna-Liisa Heusala, Emilia Pyykönen och Markku Kivinen		
<b>Publikationens namn</b>	Rysslands säkerhetspolitik – forskningen i Finland och utvecklingstrender i Ryssland		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 39/2016		
<b>Nyckelord</b>	Nationell säkerhet, Rysslands politik, verksamhetspolicy, ekonomi		
<b>Publikationens delar /andra producerade versioner</b>	1 Introduktionen 2 Finsk forskning (2011-2015) om Rysslands säkerhetspolitik 3 Rysslands nationella säkerhetstrender och Finlands val 4 Slutsatser och rekommendationer		
<b>Utgivningsdatum</b>	Oktober 2016	<b>Sidantal</b> 56	<b>Språk</b> Finska

## Sammandrag

Den första delen av det tvådelade projektet har utvärderats refererad finska forskning på den ryska säkerhetspolitiken i 2011-2015. Den andra delen är baserad på en analys av politiska trender i Rysslands säkerhet. Avsnittet beräknas Rysslands mål, medel och förmågan i militära försvaret, ekonomi, social och statlig säkerhet, och vad dessa innebär för Finlands val. I rapporten rekommenderas att förbereda en forskningsstrategi på Rysslands säkerhetspolitik med särskild inriktning på de kritiska, men föga studerade teman. Rapporten ger rekommendationer för åtgärder på grundval av den nuvarande utvecklingen i Ryssland. Det är viktigt att beslutsfattarna i Finland bedömer Rysslands utveckling på ett övergripande sätt och är förberedda för olika alternativ.

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2016 (tietokayttoon.fi).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

## DESCRIPTION

<b>Publisher and release date</b>	Prime Minister's Office, 27.10.2016		
<b>Authors</b>	Anna-Liisa Heusala, Emilia Pyykönen and Markku Kivinen		
<b>Title of publication</b>	Russian security policy – research in Finland and development trends in Russia		
<b>Name of series and number of publication</b>	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 39/2016		
<b>Keywords</b>	National security, Russian politics, policy, economy		
<b>Sections of the publication/ other produced versions</b>	1 Introduction 2 Finnish research (2011-2015) on Russian security policy 3 Development of national security in Russia and Finland's choices 4 Conclusions and recommendations		
<b>Release date</b>	October 2016	<b>Pages</b> 56	<b>Language</b> Finnish

### Abstract

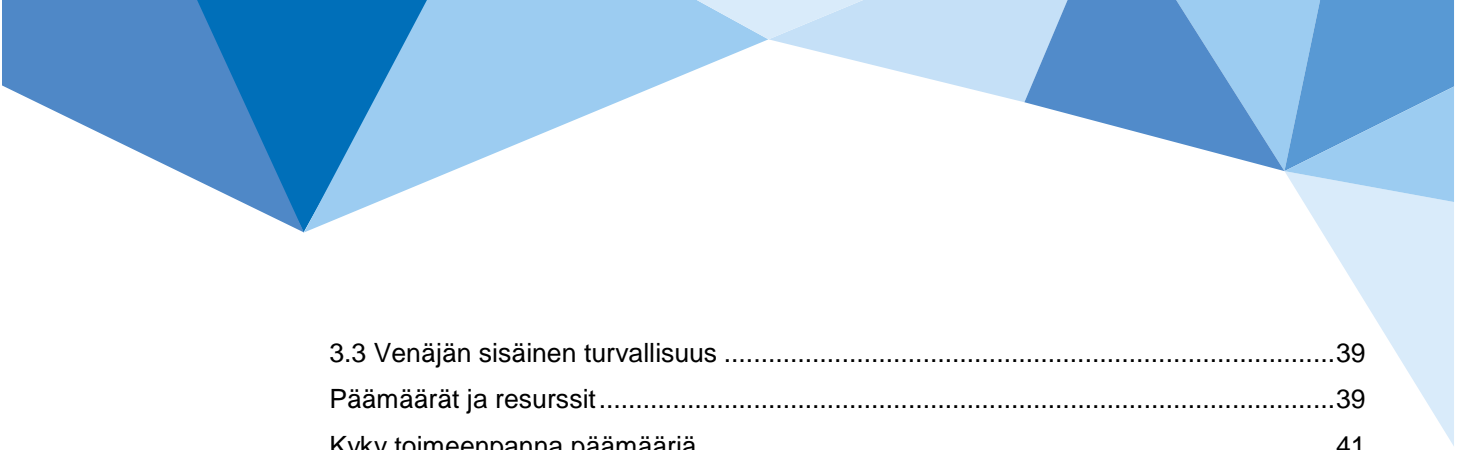
The first part of the two-piece project consists of an evaluation of peer-reviewed research on Russian security policy, conducted in Finland in 2011-2015. The second part is based on an analysis of Russia's key security policy trends. In this part, Russia's goals, resources and ability to carry out its goals in defence, economy, societal and state security, and the effect on Finland are evaluated. The report recommends the construction of a strategy on Russian security policy research, which would concentrate on crucial, but less studied themes. Based on the evaluation of Russia's security developments, the report offers recommendations for Finland's foreign and security policy. It is essential that Finnish decision makers assess Russia's development in a comprehensive manner and are prepared for various alternatives.

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2016 (tietokayttoon.fi).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

# SISÄLLYS

<b>1. JOHDANTO .....</b>	<b>7</b>
1.1 Tausta .....	7
Venäjä maailmassa .....	7
Suomessa tehty Venäjän turvallisuuspolitiikan tutkimus .....	8
Lähtökohtana Venäjän kansallisen turvallisuuden määritelmä.....	9
1.2 Aineistot, menetelmät ja tekijät.....	9
Suomessa tehty Venäjän turvallisuuspolitiikan tutkimus .....	9
Arvioidun tutkimuksen valintaperusteet ja tutkimuksen luokat .....	10
Venäjän kansallisen turvallisuuden kehitystrendien arviointi.....	12
Tekijät .....	13
<b>2. SUOMESSA 2011-2015 TEHTY VENÄJÄN TURVALLISUUSPOLITIIKAN TUTKIMUS .....</b>	<b>14</b>
2.1 Tutkimuksen teema-alueiden määrällinen jakautuminen .....	14
Suomessa 2011-2015 tehdyn tutkimuksen isoimmat teema-alueet.....	14
Suomessa 2011-2015 tehdyn tutkimuksen keskiuuret teema-alueet.....	15
Suomessa 2011-2015 tehdyn tutkimuksen vähän tutkitut teema-alueet.....	15
Suomessa 2011-2015 tehdyn tutkimuksen harvinaiset teema-alueet.....	16
2.2 Talous ja asevoimat.....	16
2.3 Sisäinen turvallisuus .....	17
2.4 Ulkoinen turvallisuus.....	19
2.5 Suomessa 2011-2015 tehdyt väitöskirjat.....	20
2.6 Venäjän turvallisuuspolitiikkaa koskevan tutkimuksen strateginen kehittäminen.....	21
<b>3. VENÄJÄN KANSALLISEN TURVALLISUUDEN KEHITYSTRENDIT .....</b>	<b>23</b>
Kansallinen turvallisuus valtiollisen toimintapolitiikan kehyksenä Venäjällä .....	23
3.1 Venäjän talous- ja puolustuspolitiikka.....	25
Päämäärät ja resurssit.....	25
Kyky toimeenpanna päämääriä .....	30
Merkitys Suomelle .....	34
3.2 Venäjän ulkoinen turvallisuus .....	35
Päämäärät ja resurssit.....	35
Kyky toimeenpanna päämääriä .....	36
Merkitys Suomelle .....	38



3.3 Venäjän sisäinen turvallisuus .....	39
Päämäärät ja resurssit .....	39
Kyky toimeenpanna päämääriä .....	41
Merkitys Suomelle .....	44
<b>4. Johtopäätökset ja suositukset .....</b>	<b>47</b>
Venäjän turvallisuuspolitiikan tutkimuksen kehittäminen .....	47
Venäjän kansallisen turvallisuuden kehitys .....	48
Suomen valinnat .....	49
<b>LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA .....</b>	<b>51</b>

# 1. JOHDANTO

## 1.1 Tausta

### Venäjä maailmassa

Venäjä on Suomen turvallisuuden kannalta keskeisin yksittäinen valtio, jonka kehitys vaikuttaa maamme ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen. Venäjän vaikutuksen analysoimiseksi on ymmärrettävä, miten Venäjä näkee oman turvallisuutensa ja miten se sitä pyrkii edistämään myös kansainvälisiä rakenteita muovaten. Nykyisessä maailmanpoliittisessa tilanteessa Venäjän kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisimpien haasteita ovat talouskasvu, valtion rakenteet ja puolustus. Näitä päämääriä tukevat sisäisen turvallisuuden tavoitteet sekä poliittinen vakaus, jolla tavoitellaan vahvaa hallinnollista johtajuutta.

Tämän hetkisen tiedon valossa Venäjän ulkopoliittikka noudattelee lähinnä realistista suuntausta, jossa Venäjän turvallisuusajattelussa ulkopoliittikka nähdään konkreettisina aikaa ja paikkaan sidottuina strategisina ja taktisina valintoina. Esimerkiksi arvoperustaisen (läntisen tai muun) politiikan edistäminen näyttelee instrumentalistista roolia omien reaalioliittisten intressien edistämiseksi. Tästä huolimatta Venäjä ulkopoliitikassa erilaiset integraatiopyrkimykset ovat myös keskeisiä ja niiden painoarvoa tulisi punnita suhteessa ristiriitoihin (Rojansky 2014). Ulkopoliittisesti Venäjän tavoitteena on ollut luoda moninapainen maailmanjärjestelmä, jossa se on yksi keskeinen suurvalta. Nykyisessä ulkopoliitikassaan Venäjä vastustaa atlantismia ja Yhdysvaltojen määräävää sotilaallista, taloudellista ja kulttuurillista asemaa.

Maailmanpoliittisesta kriisistä huolimatta, sekä Suomi että Venäjä ovat olleet osa globaalia kehitystä, jossa rajat ylittävässä yhteistyössä on pyritty rakentamaan uudenlaisia turvallisuusalueita (Buzan 1991). Lisääntyneen kaupankäynnin, energia-alan yhteistyön, kulttuuri- ja koulutusvaihdon sekä kansalaisjärjestöjen 20 vuoden yhteistyön on nähty rakentaneen lujan perustan kahdenvälisille ja EU-Venäjä -suhteille. EU-maiden ja Venäjän viranomaisyhteistyö on ollut tärkeä kulmakivi muun muassa sisäisen turvallisuuden ja ympäristöalan toiminnassa.

Rajaturvallisuuden alueella on Suomessa lähdetty eturintamaan kehittämään sekä omaa että EU:n nelipolttaisen rajaturvallisuusmallin (Niemenkari 2003; Heusala et al 2008)<sup>1</sup> mukaista toimintaa. Suomen Venäjä-suhdetta onkin rakennettu laajalla yhteiskunnallisella pohjalla ja pitkäjänteisesti. Venäjän oma hallinnollinen ja oikeudellinen kehitys ovat sekä luoneet yhteistyölle edellytyksiä että synnyttäneet erilaisia uusia haasteita ja ei-tarkoitettuja sivuvaikutuksia. Venäjän ulkopoliittikan ja Venäjän sisäisten reformien (Gelman 2015; Heusala 2013; Kulmala et al 2014; Collier 2011; Skryzhevskaja et al 2015) välinen jännite on vaikuttanut muun muassa rajat ylittävään yhteistyöhön. Keskeistä Venäjän tulkitsemisessa on sen intentioiden, resursien ja globaalien/kansainvälisten reunaehtoien (ml. oikeus ja integraatiojärjestelmät) tasapainoinen hahmottaminen ja analyysi. Analyysissä keskeistä on jälkineuvostoliittolaisen institutionaalisen muutoksen (Mahoney & Thelen 2010) realistinen tulkinta.

Venäjän sotilaallisen varustautumisen lisääntyminen, armeijauudistus ja sotilaallisen ajattelun muutokset (Casapoglu 2015) ovat viime vuosina heijastuneet sen kykyyn toimia lähialueillaan omien geopolitiittisten tavoitteidensa puolesta. Ulkopoliittiset ristiriidat lännen ja viimeksi EU:n kanssa ovat erityisesti Krimin niemimaan Venäjään liittämisen jälkeen johtaneet dialogin kat-

<sup>1</sup>Rajaturvallisuuden ja oikeushallinnon yhteistyöhön ovat liittyneet lainsäädännöllinen ja hallinnollinen harmonisointi sekä viranomaisten koulutus ja koordinaatio.

keamiseen ja taloussotaa muistuttavaan tilanteeseen. Venäjä haastaa kansainvälisen yhteisön oikeudellisen näkemyksen siitä, että Krimin niemimaan liittäminen oli laiton. Venäjä on kokenut vuonna 2009 alkaneen EU:n itäisen kumppanuuden (osa itäistä laajentumista), haasteena sen omille integraatiopäämäärille entisen Neuvostoliiton alueella. EU:ssa puolestaan nähdään usein Euraasian Unionin perustamisen haastavan sen läsnäolon Etelä-Kaukasuksella. (Palonkorpi 2015.) Ukrainan kriisissä kaksi integraatioprosessia näyttivät ajautuvan etupiirikamppailuun. Venäjän sotilaallisen ja taloudellisen kapasiteetin sekä sen turvallisuusajattelun muutokset ovat heijastuneet myös pohjoisen Euroopan vakauteen. Kriisi vaikuttaa selvästi Suomen taloudelliseen tilanteeseen. Kehitystä ei voida tarkastella yksittäisten sektoreitten kautta, eikä Venäjää ole järkevää nähdä muusta maailmasta irrallisena toimijana. Sen toimintaympäristö on globaali ja sen Suomen tilanteeseen heijastuvaan päätöksentekoon vaikuttavat oleellisesti muualla tehdyt päätökset ja tapahtumat. Tämä näkyy myös Venäjän omissa turvallisuusasiakirjoissa ja Venäjän hallituksen tavoitteissa. Ukrainan kriisin vaikutuksia on nähtävissä Venäjän ulkopolitiikassa ja jännityksen lisääntymisessä Itämeren alueella. Samaan aikaan kriisi on kasvattanut Kiina-suhteiden merkitystä Venäjälle.

## Suomessa tehty Venäjän turvallisuuspolitiikan tutkimus

Nykyisen poliittisen kriisin seuraukset ovat todennäköisesti pitkäkestoisia. Sen takia on tarpeen luoda ajankohtainen kokonaiskuva Venäjän kehityksen pääpiirteistä ja tarkastella, mitä erityisesti Suomessa tuotettu tutkimus kertoo Venäjän kehityksestä. Tässä hankkeessa analysoidaan sellaista Suomessa tehtyä vertaisarvioitua perustutkimusta, joka voidaan sijoittaa Venäjän turvallisuuspolitiikkaa koskevan tutkimuksen piiriin. Tarkastelun aikaväliksi on rajattu vuodet 2011–2015. Hanke koostuu kahdesta osa-alueesta: 1) Venäjän turvallisuuspolitiikkaa koskevan tutkimuksen tila Suomessa, 2) Venäjän kansallisen turvallisuuden kehitystrendit.

Suomalaiseen Venäjä-tutkimukseen on investoitu paljon. Keskeisiä yliopistollisia toimijoita ovat olleet Helsingin yliopiston Aleksanteri-instituutin ohella muun muassa Tampereen yliopisto, Itä-Suomen yliopisto ja Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu. Myös muissa yliopistoissa ja korkeakouluissa on ollut Venäjää koskevia tutkimushankkeita ja tutkimuslinjoja on viety eteenpäin myös yksittäisten tutkijoiden toimesta. Sektoritutkimuslaitoksissa tuotetaan Venäjää koskevia ajankohtaisia politiikka-analyysseja. Tässä kentässä Suomen Akatemian Venäjä-tutkimuksen huippuyksikkö – Choices of Russian Modernisation (2012–2017) on tehnyt kansainvälisiä verkostoja hyödyntäviä monitieteisiä avauksia ja systemaattisesti vahvistanut olemassa olevia perustutkimuksen linjoja. Tutkimuksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisäämiseen pyritään erityisesti Aleksanteri-instituutin koordinoimalla RussiaHUB Helsinki toiminnalla, joka tähtää pääkaupunkiseudun yritysmaailman, julkisen hallinnon ja tutkimusmaailman Venäjä-toimijoiden yhteen saattamiseen erilaisten toimintojen kautta.

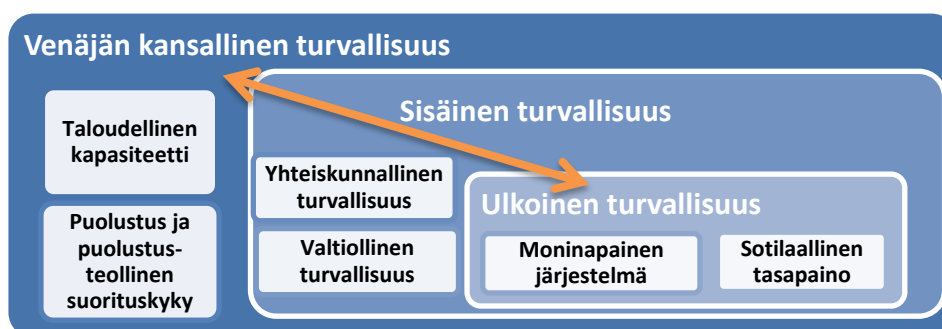
Suomessa voidaan sanoa olevan paljon Venäjä-tutkimukseen liittyvää osaamista, mutta laadullinen synteesi tämän osaamisen painopisteistä on puuttunut. Tämän loppuraportin yhtenä tarkoituksena on tukea kokonaisvaltaisemman Suomessa tehtävän Venäjän turvallisuuspolitiikan tutkimusta koskevan strategian luomista, jotta myös toiminnan rahoitukselle saadaan tukevampi perusta. Hankkeessamme on arvioitu sitä, millä alueilla Suomessa toimivat tutkijat ovat vahvoja sekä mitä tutkimuksen osa-alueita tai aiheita tulisi jatkossa Suomessa tehdyssä turvallisuustutkimuksessa kehittää, jotta kuva Venäjistä olisi ajantasainen, riittävän kattava ja Venäjän kokonaiskehitystä asiantuntevasti tulkitseva.



## Lähtökohtana Venäjän kansallisen turvallisuuden määritelmä

Hankkeen lähtökohtana on ollut Venäjän virallinen kansallisen turvallisuuden määritelmä. Venäjän näkökulmaa ja pyrkimyksiä määritellään turvallisuutta käsittelevissä strategioissa ja politiikka-asiakirjoissa, turvallisuuslainsäädännössä ja presidentin vuosittaisissa linjapuheissa.<sup>2</sup> Päätöksentekoa johtaa presidentti turvallisuusneuvoston kanssa. Kansallisen turvallisuuden merkitys poliittista päätöksentekoa ohjaavana viitekehyksenä on kasvattanut merkitystään 2000-luvun puolesta välistä (Antonov 2012). Kansallisen turvallisuuden sisällä yhteiskunnallinen ja valtiollinen turvallisuus käsittävät laajasti asioita, joita Suomessa luetaan kokonaisturvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden piiriin. Keskeisiä painopistealueita ovat Venäjän oman määritelmän mukaan tällöin erityisesti terrorismin torjunta, informaatioturvallisuus, alue-, maahanmuutto-, kansallisuus- ja huumetorjuntapolitiikka sekä rajaturvallisuus.

Keskeisimmiksi Venäjän kansallista turvallisuutta muovaaviksi tekijöiksi on hankkeessa nostettu talouskasvu, valtion rakenteiden toimintakyky ja puolustuksen kehittäminen. Näitä päämääriä Venäjä pyrkii tukemaan sisäpolitiikassa sisäisen turvallisuuden tavoitteilla ja ulkopoliitikassa moninapaisen järjestelmän rakentamisella. Viimeksi mainittu liittyy pyrkimykseen vahvistaa Venäjän poliittista, taloudellista ja sotilaallista liikkumavaraa. Hankkeessa huomioidaan Venäjän politiikan eri lohkojen tosiasiallinen liittyminen toisiinsa ja muutoksen kompleksisuus, jossa Venäjän valintoihin vaikuttaa voimakkaasti myös globalisaatio.



Kuvio 1 Venäjän kansallisen turvallisuuden määritelmä

## 1.2 Aineistot, menetelmät ja tekijät

### Suomessa tehty Venäjän turvallisuuspolitiikan tutkimus

Venäjän kehityksen arviointia on tässä hankkeessa edeltänyt suomalaisen tutkimuksen meta-analyysi, jossa on selvitetty Suomessa tehdyn Venäjän turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän tai siihen sisällytettävän tutkimuksen painopisteet, vahvuusalueet, sekä tutkimuksen selkeät kehittämisalueet. Meta-analyysissä on haettu vastauksia seuraaviin kysymyksiin: 1) Mitä tehdään itse kansainvälisesti hyvällä tasolla? 2) Mitkä ovat ne tiedon aukkoalueet, jotka voidaan omin voimin pyrkiä täyttämään? 3) Mitä voidaan tuottaa tai hankkia hyvien verkostojen avulla muualta?

Luokittelu kattaa vuosina 2011–2015 suomalaisissa korkeakouluissa tehdyn vertaisarvioitun tutkimuksen, joka käsittelee Venäjän turvallisuuspolitiikkaan liittyviä teemoja. Koottu aineisto

<sup>2</sup> Keskeisiä säädöksiä ovat: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года N 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации"; федеральный закон от 28 декабря 2010 г. N 390-ФЗ "О безопасности"; федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации".

on luokiteltu kategorioihin, joiden perusteella voidaan nähdä mihin teemoihin suomalaisessa tutkimuksessa on keskitytty. Johtopäätöksissä hahmotetaan myös sitä minkälaisilla henkilöresursseilla (projektiperustaisuus vs. pysyvät toimet), menetelmillä ja aineistoilla (poikkiteollisuus vs. oppialaan sidottu tarkastelu) tutkimusta on Suomessa harjoitettu.

## Arvioidun tutkimuksen valintaperusteet ja tutkimuksen luokat

Otoksen luokittelussa olivat mukana kaikki Suomen yliopistot<sup>3</sup>. Tiedonhakukanavana käytettiin pääosin Juuli-portaalia, josta haettiin vuosina 2011–2014 julkaistuja vertaisarvioituja töitä ja väitöskirjoja. Vuoden 2015 julkaisujen hakuun käytettiin kunkin yliopiston omaa julkaisutietoportaalia. Hakusanoina käytettiin Venäjä-sanan erilaisia ja erikielisiä muotoja: russ\*, venä\*, rys\*, русск\* ja россия\*. Kaikkiaan 2200 julkaisun joukosta valikoitui 461 tutkimusta tarkemman luokittelun piiriin. Valinnassa on käytetty hyväksi julkaisujen otsikoiden ja abstraktien lisäksi niiden asiasanoja. Tämän takia luokittelu ei noudata oppiaineperustaisuutta, vaan kaikki luokat muodostavat monitieteisen kokonaisuuden.

Julkaisujen valinnassa keskeisin kriteeri oli Julkaisufoorumin<sup>4</sup> (JUFO) luokittelussa 1-3 tasoille hyväksytty julkaisukanava, joka kuului lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön suosittelman ja Suomen Akatemian käyttämän merkintätavan mukaisesti<sup>5</sup> seuraaviin vertaisarvioituja tutkimuksia käsittäviin kategorioihin: A1 artikkeli tieteellisessä aikakauslehdessä, A2 katsausartikkeli tieteellisessä aikakauslehdessä, A3 kirjan tai muun kokoomateoksen osa, A4 artikkeli konferenssijulkaisussa, C1 kustannettu tieteellinen erillisteos, C2 toimitettu kirja, kokoomateos, konferenssijulkaisu tai lehden erikoisnumero. Otokseen valituista julkaisuista on poistettu muutama sellainen työ, joka on yliopistojen omissa tiedoissa edellä mainituissa vertaisarvioituissa kategorioissa, mutta jonka julkaisukanava on merkitty JUFO-luokittelussa luokkaan 0. Otokseen on kuitenkin otettu mukaan kaikki 2011–2015 tehdyt väitöskirjat riippumatta siitä onko väitöskirja julkaistu yliopistojen omissa laitossarjoissa vai erillisenä kustannettuna tieteellisenä teoksena.

Tämän loppuraportin ulkopuolelle on jätetty aineisto, jota on valittuna ajankohtana tuotettu viranomaisten omana sisäisenä tutkimus- ja selvitystyönä tai sektoritutkimuslaitoksien omissa vertaisarvioimattomissa sarjoissa. Näin ollen tuotettu kuva Suomessa tehdystä vertaisarvioidusta tutkimuksesta ei ole yhtä kuin koko suomalainen asiantuntemus tai ajankohtainen tietämys Venäjän kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisistä teemoista. Otokseen hyväksytyjen tutkimusten valintaperusteiden muotoutumista on ohjannut halu tarkastella nimenomaan *vertaisarvioidun akateemisen perustutkimuksen* tilaa Venäjän turvallisuuspolitiikan alalla.

Valikoitunut otos luokiteltiin tämän jälkeen teemakohtaisiin luokkiin. Luokittelun perusteena on käytetty Venäjän omaa määritelmää kansallisesta turvallisuudesta (ks. kuvio 1). Turvallisuuspolitiikka on Venäjällä määritelty laaja-alaisesti. Tämän mukaisesti tässä arvioissa on katsottu, että myös Venäjää koskevan turvallisuustutkimuksen tulee kattaa yhtä lailla sisäiset kuin ulkoisetkin turvallisuuspolitiikan alueet ja näiden konkreettiset yhteydet toisiinsa. Turvallisuustutkimukseksi ei siten ole luokiteltu vain siihen perinteisesti kuuluneita tutkimusaloja kuten geopolitiikkaa, sotatieteellisiä teema-alueita tai ulkopoliitiikkaa. Lähtökohtana on sen sijaan ollut, että Venäjän turvallisuuspolitiikan perusteita, päätöksentekoa ja toimeenpanoa

<sup>3</sup> Lisäksi mukaan on otettu Ulkopoliittisen instituutin ja Puolustusvoimien tutkijoiden vuosina 2011-2015 tekemiä vertaisarvioituja töitä.

<sup>4</sup> <http://www.julkaisufoorumi.fi/>

<sup>5</sup> <https://confluence.csc.fi/display/tutki/OKM%3An+julkaisutyypiluokitus>

pitää lähestyä laajasti niiden teemojen kautta, jotka Venäjä sisällyttää kyseiseen politiikkalohkoon julkisesti esittämiensä päämäärien perusteella.

Keskeisenä asiakirjana luokkien synnyttämisessä on käytetty Venäjän 31.12.2015 julkaistua turvallisuusstrategiaa, jossa on mainittu kansallisen turvallisuuden piiriin kuuluvat politiikka-alueet ja lisäksi esitelty erityiset painopistealueet. Lisäksi luokkien määrittelemisessä otettiin vielä huomioon tarve selvittää erityisesti taloutta, asevoimia ja puolustusteollisuutta koskevan tutkimuksen tilanne Suomessa. Venäjän turvallisuuspolitiikan painopistealueet ja nykyisen maailmanpoliittisen tilanteen kannalta tärkeät teemat ovat lisäksi saaneet oman luokkansa. Tällaisia ovat olleet arktinen alue, Euraasian talousunioni, Venäjä ja Nato, sekä sotilaalliset konfliktit. Luokissa ovat mukana myös Venäjän turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon ja toimeenpanoon vaikuttavat kategoriat kuten hallinto, viranomaiset (ml. puolustusministeriö) ja oikeus. Sisäpolitiikasta on erotettu omaksi ryhmäkseen kansalaisjärjestöt ja poliittiset liikkeet.

Lopullisiksi tutkimuksen pääluokiksi muodostuivat seuraavat ryhmät:

1. Turvallisuuspolitiikka, -strategia ja turvallisuusajattelu (Security policy, strategy and security thinking)
2. Asevoimat (Armed forces (Military))
3. Puolustusministeriö (Ministry of defence)
4. Sotilasstrategia (Military strategy)
5. Sotilasjohtaminen (Military leadership)
6. Sotatalous (Military economy)
7. Venäjä ja Nato (Russia and NATO)
8. Sotilaalliset konfliktit (Military conflicts)
9. Liiketalous ja kansantalous (Business and national economy)
10. Öljy- ja kaasuteollisuus, energia (Oil and gas industry, energy)
11. Euraasian talousunioni (Eurasian Economic Union)
12. Arktinen alue (Arctic)
13. Ympäristöpolitiikka (Environmental policy)
14. Ulkopolitiikka (Foreign policy)
15. Geopolitiikka (Geopolitics)
16. Oikeus (Law)
17. Hallinto, viranomaiset, politiikka (Government, authorities, politics)
18. Valtiollinen ja yhteiskunnallinen turvallisuus (State and societal security):
  - aluepolitiikka (regional policy), hyvinvointipolitiikka (welfare policy), rajaturvallisuus (border security), maahanmuuttopolitiikka (immigration policy), huumerajontorjuntapolitiikka (counter-narcotics policy), ääritöiminnan vastainen politiikka (anti-extremism policy), kansallisuuspolitiikka (nationalities policy)
19. Terrorismin vastainen toiminta (Anti-terrorism action)
20. Tietoturvallisuus (Information security)
21. Liikenne (Transportation)
22. Kulttuuri (Culture)
23. Koulutus (Education)
24. Kansalaisyhteiskunta ja poliittiset liikkeet (NGOs and political movements)

Kutakin edellä mainittua luokkaa on loppuraporttia laadittaessa purettu pienempiin kokonaisuuksiin. Näin varsinkin isompien luokkien kohdalla on voitu nähdä miten tutkimus on painotunut sekä temaattisesti että julkaisukanavien suhteen. Tutkimuksesta koottu data on ollut hankkeen aikana julkisesti nähtävissä hankkeen kotisivuilla (<http://blogs.helsinki.fi/venajankehitys/data/>).

## Venäjän kansallisen turvallisuuden kehitystrendien arviointi

Raportin toisen osan metodologia on perustunut pääasiassa laadulliseen ja osallistavaan tutkimustapaan. Hankkeen uusi aineisto tuotettiin kahdessa työpajassa (4h x työpaja) touko-kuussa 2016. Loppuraportin analyysi ja johtopäätökset perustuvat työpajatyöskentelyn aineistoon, jota on luokiteltu Venäjän kansallisen turvallisuuden määritelmän mukaisesti (kuvio 1, s.9). Työpajoihin osallistui kahdeksan akateemista asiantuntijaa ja kaksi puolustusministeriön asiantuntijaa.

Työpaja 1 arvioi taloutta, puolustusta ja ulkopoliittikkaa. Arvioinnin kohteena olivat:

- sotilaallisen toimintakyvyn kehitys ja puolustustalouden modernisointi
- Venäjän toiminta suhteessa EU:hun, Natoon, Euraasian talousunioniin, Kollektiiviseen turvallisuusorganisaatioon (Collective Security Treaty Organization), Keski-Aasiaan, Shanghain yhteistyöjärjestöön ja Kiinaan
- Venäjän energiatalous ja
- arktisen alueen kehittäminen.

Työpaja 2 arvioi Venäjän sisäistä kehitystä. Arvioinnin kohteena olivat:

- aluepolitiikka
- demografinen kehitys ja siirtolaisuus
- vakavan rajat ylittävän rikollisuuden ja terrorismin torjunta
- poliittisen päätöksenteon kehitys
- informaatioturvallisuus
- julkisen hallinnon uudistaminen ja
- oikeudellinen kehitys.

Työpajoissa Venäjän kehitystrendejä kartoitettiin olemassa olevan tutkimus- ja viranomaistiedon perusteella etsimällä vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Mitkä ovat Venäjän päämäärät, keinot (resurssit) ja kyky (poliittinen ja hallinnollinen toimintakyky) puolustuksessa ja taloudessa?
- Mitkä ovat Venäjän päämäärät, keinot (resurssit) ja kyky (poliittinen ja hallinnollinen toimintakyky) yhteiskunnallisessa ja valtiollisessa turvallisuudessa?
- Mitä nämä tarkoittavat Suomen valintojen kannalta?

Hankkeen pääkysymyksiä arvioitiin työpajoissa Venäjän talouskehitystä vasten. Talouskehityksen osalta työryhmät ovat hyödyntäneet Suomen pankin siirtymätalouksien tutkimuslaitoksen Venäjä-tilastoja<sup>6</sup>. Lisäksi työryhmät ovat huomioineet Venäjän turvallisuusstrategiassa esitetyt strategian toimeenpanon arviointikriteerit<sup>7</sup>. Näitä ovat Venäjän kansalaisten henkilökohtainen turvallisuus, modernin aseistuksen ja teknologian osuus Venäjän asevoimissa, elinajanodote, BKT, köyhimmän ja varakkaimman väestön osuus väestössä, inflaatio, työttömyys, tieteen, teknologian, koulutuksen ja kulttuurin osuus BKT:stä, ympäristöongelmien maantieteellinen jakautuminen ja näiden ongelmien suuruus.

Työryhmien työskentely perustui siis Venäjän kansallisen turvallisuuden keskeisten nykyisten kehitystrendien meta-analyysiin. Sekä sisäisestä että ulkoisesta turvallisuudesta on nostettu esille työpajoihin osallistuneiden asiantuntijoiden oman arvion mukaan keskeisimpiä asioita,

<sup>6</sup> <http://www.suomenpankki.fi/bofit/seuranta/venajatilastot/Pages/default.aspx>

<sup>7</sup> Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года N 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации".

jotka vaikuttavat Venäjän valintoihin ja toimintaan. Esille nostettuja kehitystrendejä arvioitiin myös sen suhteen miten odotettavissa olevia, tarkoitettuja ja tervetulleita (Perri 2010) muutokset ovat erityisesti Suomen näkökulmasta. Työpajoihin osallistuneet asiantuntijat tuottivat matriisimuotoiset yhteenvedot keskusteluistaan, joihin loppuraportin toinen osa 'Venäjän kansallisen turvallisuuden kehitys' perustuu. Näihin yhteenvetoihin perustuvaa analyysiä on loppuraportin laatimisen yhteydessä täydennetty aikaisemman tutkimuksen tuloksilla, joista on tähän raporttiin poimittu myös lainauksia.

## Tekijät

Hankkeen hallinnollisena johtajana on toiminut Aleksanteri-instituutin johtaja, professori Markku Kivinen. Vastuullisena akateemisena tutkijana on toiminut vanhempi tutkija, dosentti Anna-Liisa Heusala, joka on vastannut hankkeen tutkimussuunnitelmasta, suomalaisen tutkimuksen luokitteluperusteista, työpajojen puheenjohtajana toimimisesta ja loppuraportin laatimisesta. Suomalaisen tutkimuksen meta-analyysiosion tekemiseen on keskeisesti osallistunut Aleksanteri-instituutin informaatikko Emilia Pyykönen, joka teki aineiston perusluokittelun suomalaisten korkeakoulujen tietokantojen 2200:n Venäjää koskevan julkaisun joukosta.

Venäjän kansallisen turvallisuuden kehitystä tarkastelevien työpajojen asiantuntijat edustivat laaja-alaista osaamista Venäjän kansallisen turvallisuuden arvioinnin kannalta keskeisiltä aloilta. Työskentelyyn ovat osallistuneet Markku Kivisen ja puheenjohtajana toimineen Anna-Liisa Heusalan lisäksi Finland Distinguished Professor Vladimir Gelman, Pietarin Eurooppalaisesta yliopistosta ja Helsingin yliopistosta, professori Pami Aalto Tampereen yliopistosta, professori Tuomas Forsberg Tampereen yliopistosta, professori Marianna Muravyeva Moskovan talouskorkeakoulusta, vanhempi ekonomisti Heli Simola Suomen Pankin siirtymätalouksien tutkimuslaitoksesta, tutkija Anna Lowry Helsingin yliopistosta, erityisasiantuntija Charlotta Collén puolustusministeriöstä ja neuvotteleva virkamies Janne Helin puolustusministeriöstä.

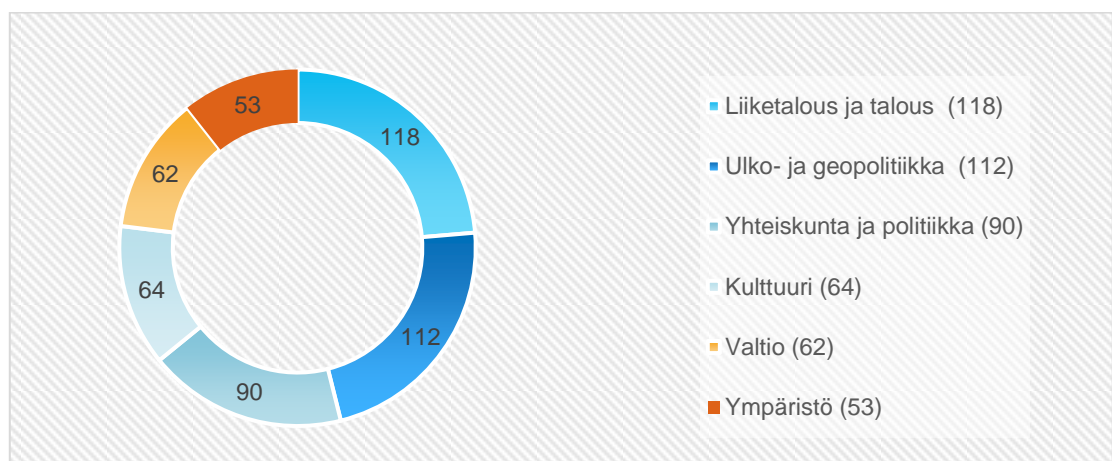
Hankkeen ohjausryhmään ovat kuuluneet puheenjohtajana vt. tutkimusjohtaja, dosentti Kari Laitinen ja sihteerinä erityisasiantuntija Charlotta Collén, puolustusministeriöstä. Jäseninä ovat toimineet ST, dosentti, evl. Petteri Lalu Puolustusvoimien tutkimuslaitoksesta, evl. Pentti Forsström Maanpuolustuskorkeakoulusta, OTT Jarmo Koistinen Keskusrikospoliisista, VTT, dosentti Jyri Raitasalo puolustusministeriöstä, Mari Jaakkola Rajavartiolaitoksesta, Eevamari Laaksonen ulkoasiainministeriöstä, Sami Wacklin ulkoasiainministeriöstä, VTT Sinikukka Saari ulkoasiainministeriöstä ja Katarine Lindstedt sisäasiainministeriöstä. Ohjausryhmä koontui kaksi kertaa.

## 2. SUOMESSA 2011-2015 TEHTY VENÄJÄN TURVALLISUUSPOLITIIKAN TUTKIMUS

Hankkeessa on haettu vastausta siihen miten suomalaisissa yliopistoissa ja korkeakouluissa valittuna ajankohtana tehty tutkimus sijoittuu Venäjän kansallisen turvallisuuden määritelmien mukaisiin yhteiskuntapolitiikan luokkiin. Luokittelun piiriin on valittu kaikkiaan 461 julkaisua, jotka kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriön käyttämän luokittelun mukaisiin vertaisarvioitujen tieteellisten julkaisuiden joukkoon (ks. sivu 10). Tarkoituksena on ollut selvittää, mitkä alueet ovat Suomessa tehdyssä tutkimuksessa vahvoja, missä Venäjän kehityksen kannalta keskeisissä teemoissa kannattaa jatkossa panostaa asiantuntemuksen kehittämiseen kotimaisin voimin ja mitkä alueet tarvitsevat hyviä kansainvälisiä verkostoja. Vähän tutkittujen ja harvinaisten teemojen osalta näiden teema-alueiden merkitystä Venäjän turvallisuuspolitiikan seuraamiselle ja tulkitsemiselle on arvioitu myös hankkeen ohjausryhmässä.

### 2.1 Tutkimuksen teema-alueiden määrällinen jakautuminen

#### Suomessa 2011-2015 tehdyn tutkimuksen<sup>8</sup> isoimmat teema-alueet

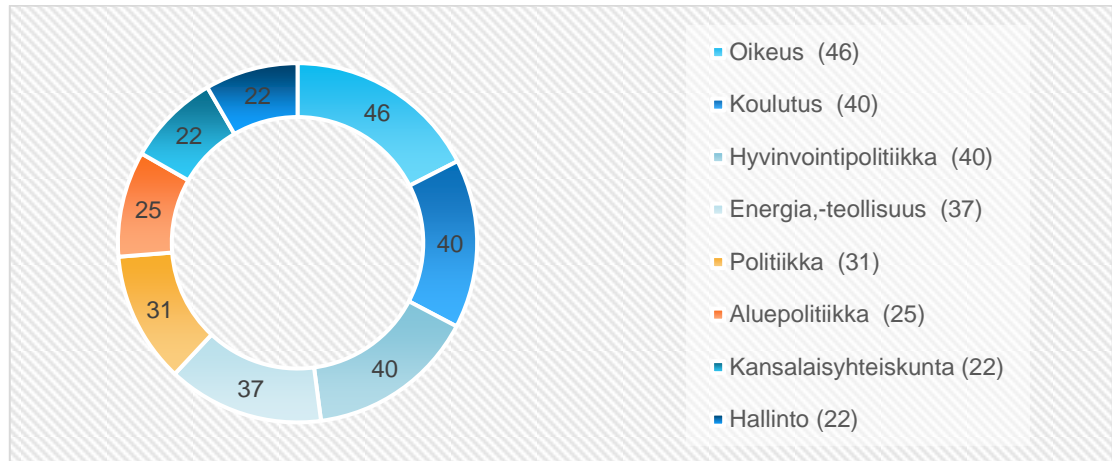


Suomessa on viime vuosien aikana tehty lukumääräisesti eniten töitä liiketalouden sekä ulko- ja geopolitiikan tutkimuksen aloilla. Talouden alalla tutkimusta on tehty erityisesti yritystoimintaan liittyvissä kysymyksissä, kun taas kansantalouteen kohdistuneiden tutkimusten määrä on vähäinen. Ulko- ja geopolitiikan ryhmässä geopolitiikan töiksi on luokiteltu 29 julkaisua. Yhteiskuntaa ja politiikkaa käsittelevä ryhmässä merkittävä joukko töitä käsitteli aluepolitiikkaa, kansallisuuspolitiikka ja hyvinvointia. Valtiota koskevaksi oli luokiteltu tutkimus, jossa jollakin tasolla käsiteltiin valtion johtamista, hallinnollista päätöksentekoa tai näiden seuraamuksia. Mukana oli myös töitä, joissa käsiteltiin jonkin hallinnon sektorin päätöksentekoa ja toimeenpanoa.

<sup>8</sup> Luokittelu koskee seuraavia kategorioita. A1 artikkeli tieteellisessä aikakauslehdessä, A2 katsausartikkeli tieteellisessä aikakauslehdessä, A3 kirjan tai muun kokoomateoksen osa, A4 artikkeli konferenssijulkaisussa, C1 kustannettu tieteellinen erillisteos, C2 toimitettu kirja, kokoomateos, konferenssijulkaisu tai lehden erikoisnumero. Raportissa on tarkasteltu erikseen väitöskirjoja.

Kulttuurin tutkimus oli otoksessamme monipuolisimpia oppiainetaustan ja aihepiirien perusteella. Esille nousevat Venäjän identiteettipolitiikkaan liittyvät aiheet ja historiallisempi tarkastelukulma nyky-Venäjän elämään. Ympäristöä koskevasta tutkimuksesta nousevat esille muun muassa Venäjän energia- ja metsätaloutta, yritysten sosiaalista vastuuta ja ilmasto-muutoksen vaikutuksia tarkastelleet työt.

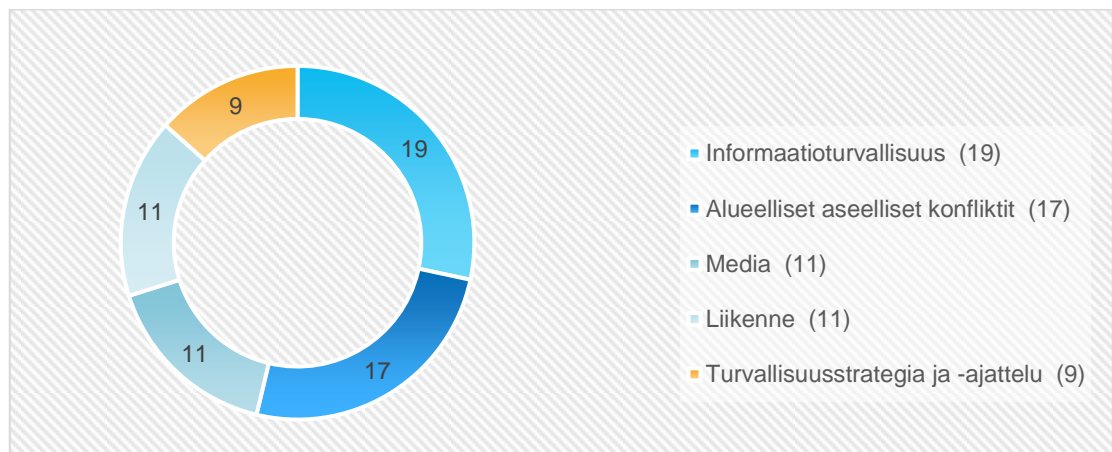
### Suomessa 2011-2015 tehdyn tutkimuksen keskiuuret teema-alueet



Yhteensä 226 työtä on käsitellyt Venäjän sisäiselle kehitykselle tärkeitä aiheita, kuten oikeutta, koulutusta, hyvinvointipolitiikkaa, politiikkaa, aluepolitiikkaa, kansalaisyhteiskuntaa, valtiota ja hallintoa. Jos mukaan otetaan vielä kulttuuri ja ympäristö, on lukumäärä 343 julkaisua viiden vuoden ajanjaksolla. Tällä tavalla arvioituna voidaan sanoa, että Suomessa tehdään aktiivisesti Venäjän sisäistä kehitystä tarkastelevia töitä.

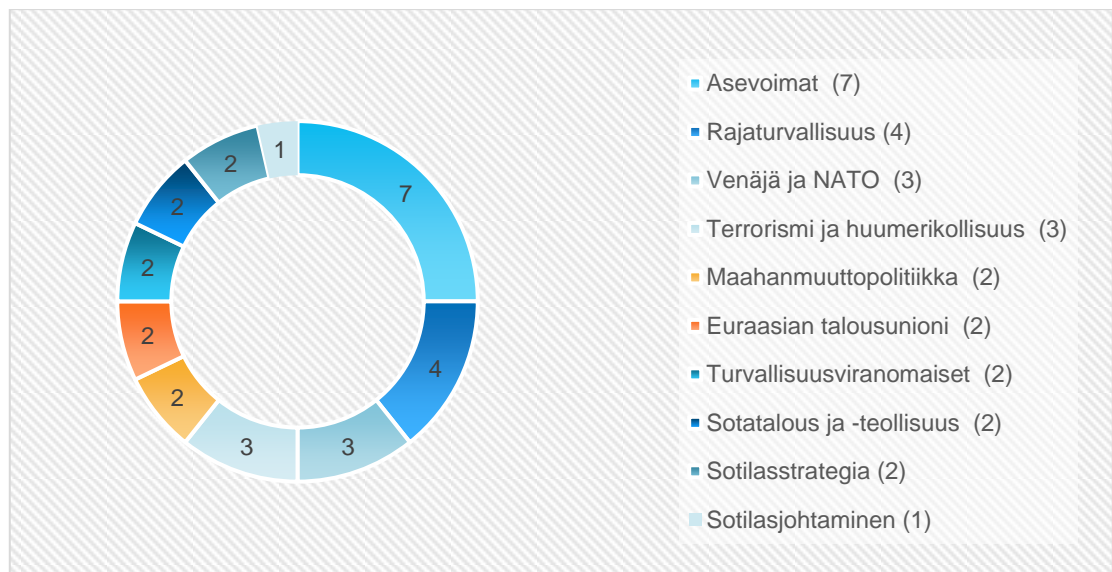
Arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon myös varsinainen sisällöllinen painottuminen. Varsinkin Suomen ja Venäjän välisen yhteistyön kannalta keskeisten oikeuden ja valtion/hallinnon tutkimuksen osalta on ollut oleellista selvittää, missä määrin tutkimukset käsittelevät aiheitaan oppiaineperustaisilla käsitteillä ja tarkastelutavoilla. Myös muissa luokissa tarkempi jaottelu paljastaa kiinnostavia katvealueita. Eräs silmiinpistävimpiä on islamin ja ortodoksisen kirkon ja uskon tutkimuksen puuttuminen joukosta.

### Suomessa 2011-2015 tehdyn tutkimuksen vähän tutkitut teema-alueet



Paljon tutkittujen teemojen lisäksi on mielenkiinto tässä hankkeessa kohdistunut varsinkin sen selvittämiseen, missä Venäjän kansallisen turvallisuuden määritelmän kannalta keskeisissä teemoissa on tehty vähäisesti tutkimusta. Tällaisia teema-alueita löytyikin varsin runsaasti. Suhteellisesti ottaen vähän tutkittujen teemojen joukossa olivat muun muassa informaatioturvallisuus, liikenne ja media. Aseellisia konflikteja, joissa Venäjä on ollut osapuolena, on myös tutkittu määrällisesti vähän, vaikka ulko- ja geopolitiikan tutkimus on iso ryhmä suomalaisessa tutkimuksessa. Vähäisesti löytyi töitä myös turvallisuusstrategisesta ajattelusta, eikä yhtään kokonaisvaltaista esitystä kansainvälisissä julkaisukanavissa ollut vuoden 2015 loppuun mentäessä tehty tästä aihepiiristä.

### Suomessa 2011-2015 tehdyn tutkimuksen harvinaiset teema-alueet



Tutkimuksen varsinaisia katvealueita löytyi useita ja näistä kaikki ovat keskeisiä Venäjän kansallisen turvallisuuden tulkinnalle ja seurannalle. Katvealueeksi on määritelty tutkimus-alue, josta on tehty vain muutamia töitä koko tutkittuna ajanjaksona. Venäjän asevoimiin liittyvä vertaisarvioitu tutkimus on Suomessa käytännössä vasta alkamassa. Euraasian talousunionista, rajaturvallisuudesta, maahanmuutosta tai Venäjän turvallisuusviranomaisista ei ulko- ja geopolitiikan tutkimuksen volyymista riippumatta löydy kuin yksittäisiä töitä. Ehkä eräs yllättävimmistä puutteista on Venäjän terrorismin tutkimuksen puuttuminen. Rajaturvallisuuden alan vertaisarvioitujen tutkimusten puute kertoo Suomessa tehdyn tutkimuksen painottumisesta käytännönläheisempiin laitossarjoissa julkaistuihin tutkimuksiin ja opinnäytetöihin.

## 2.2 Talous ja asevoimat

Talouden tutkimus on lähes kokonaan painottunut Venäjän kauppaan ja liiketoimintaympäristön kehitykseen. Liiketaloudellisiin kysymyksiin ja liiketoimintaympäristön tutkimuksiin sisältyy eri sektorien tapaustutkimuksia ja ulkomaisia investointeja tarkastelevia töitä. Suomessa erityisesti Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu on erikoistunut Venäjän liiketoiminnan tutkimukseen.

Puhtaasti kansantaloutta koskevia töitä ei julkaisujen joukossa ole ollenkaan, mutta joitakin yleistä talouspolitiikkaa käsitteleviä töitä on syntynyt tarkasteltuna ajankohtana. Venäjän



turvallisuuskehityksen kannalta perustavanlaatuisen alueen systemaattinen akateeminen perustutkimus puuttuu kuitenkin siis tällä hetkellä Suomesta. Tämä on kohtuullisen merkittävä puute pyrittäessä arvioimaan esimerkiksi Venäjän valtion reformien ja sotatalouden toimeenpanoa.

Yleinen talouden monimuotoistumista koskeva tutkimus on tuottanut Suomessa hyvää ymmärrystä talouden suunnasta varsinkin valikoiduilla aloilla kuten energiataloudessa. Ylipääntään energiaa koskeva tutkimus on Suomessa vahvaa ja Suomen kannalta tärkeä alue. Tuotanto on keskittynyt muutamalle kirjoittajalle ja se on hyötynyt myös meneillään olevasta Suomen Akatemian Venäjän tutkimuksen huippuyksiköstä (2012–2017). Kansantalouden kokonaisvaltaisen ja vertailevan tarkastelun kannalta nämäkään hyvin edustetut teemat eivät kuitenkaan poista tarvetta panostaa akateemiseen julkaisemiseen kansantalouden alalla.

Asevoimia koskeva tutkimus on Suomessa keskeinen katvealue. Tämä koskee sekä puolustustaloutta että asevoimien johtamista ja sotataitoa. Maanpuolustuskorkeakoulussa on tuotettu vuonna 2014 jälkimmäistä koskien alan ensimmäinen suomalainen väitöskirja. Asevoimien muutosta koskeva tutkimus hyötyisi jatkossa huomattavasti myös turvallisuusajattelua, turvallisuuslainsäädäntöä ja turvallisuusviranomaisia käsittelevästä tutkimuksesta. Venäjän valtion reformien tutkimus empiirisesti ja vertailukelpoisilla käsitteillä tukisi kokonais kuvan saamista viranomaisten toimintaympäristön kehityksestä.

## 2.3 Sisäinen turvallisuus

Venäjän sisäisen turvallisuuden kehityksen tarkastelulle Suomessa tuotetaan periaatteessa määrällisesti hyvin tutkimusta. Määrällisesti vahvoja alueita ovat muun muassa oikeus, ympäristö, kulttuuri, valtio ja politiikka. Näissä luokissa tehtyjen tutkimusten tarkempi seulonta on kuitenkin tarpeen, jotta luokkien teemapainotukset käyvät ilmi.

Venäjän oman turvallisuuspoliittisen määritelmän mukaisesti valtiolliseen ja yhteiskunnalliseen turvallisuuteen kuuluvia keskeisiä alaluokkia ovat hyvinvointipolitiikka ja aluepolitiikka, joita on myös tutkittu Suomessa kohtuullisen paljon. Poliitiikka, kansalaisjärjestöt ja poliittiset liikkeet ovat samoin varsin hyvin tutkittuja määrällisesti. Kaikissa edellä mainituissa teemoissa tutkimus näyttää keskittyvän kuitenkin muutamalle kirjoittajalle. Toisaalta näiden teemojen ympärille on muodostunut myös pysyvämpiä tutkimusryhmiä, joissa mukana ovat tutkijat ovat sitoutuneita omaan osaamisalueeseensa ja akateemiseen uraan. Poliitiikan tutkimuksen osalta kansainvälisten monografioiden tuotanto, jota aikaisemmin tutkimusta koskeneessa arviossa (Pursiainen 2013) on pidetty ongelmana, on lähtenyt liikkeelle otoksemme ajankohdan jälkeen.

Kulttuurin tutkimuksessa katvealueeksi näyttäisi tarkasteltuna ajanjaksona muodostuneen uskontojen ja uskonnollisten yhteisöiden tutkimus. Esimerkiksi islamin tutkimuksen julkaisuja on syntynyt vasta tarkasteluajankohdan jälkeen, joten kyseessä on alkava tutkimus tästä teema-alueesta Suomessa. Venäjän islamilaisia yhteisöitä ei tutki Suomessa kuin yksi henkilö ja myös ortodoksisen kirkon ja uskon tutkimus on pienen tutkijajoukon varassa.

Oikeuden tutkimuksessa pääosa töistä koskee erilaisia oikeuden ja ympäristön vuorovaikutuksen tapaustutkimuksia. Perinteisempiä lainsäädännön oikeusdogmaattisia analyysejä oli mukana vain muutama kappale. Keskeisin katvealue on Venäjän rikosoikeuden ja rikosprosessioikeuden systemaattinen tutkimus, vaikka tällä tutkimuksella olisi merkittävää yhteiskunnallista käyttöarvoa suomalais-venäläisen rajaturvallisuusyhteistyön alalla. Venäjän rikos-

oikeuden alalta on tehty yksi väitöskirja ja yksi vertaisarvioitu artikkelityö. Jatkossa tämän teeman osaamisen puute on merkittävä haaste, sillä Venäjän sisäisen turvallisuuden ja yli-päätään turvallisuusajattelun syvärakenteen ymmärtäminen ei onnistu ilman oikeudellista ulottuvuutta. Turvallisuusviranomaisten tutkimus tarvitsee eittämättä tuekseen oikeudellista tarkastelua.

Siviilioikeuden osalta varsinkin liiketoimintaympäristön kehitykseen liittyvät teemat ovat olleet esillä ja joitakin töitä on myös perheoikeutta sivuavista teemoista. Myös ympäristöoikeuteen liittyvistä teemoista on syntynyt tutkimuksia, joista osa käsittelee myös vähemmistökansojen tilannetta. Venäjän oikeuslaitoksen tutkimus näyttäisi olevan lähes puuttuva teema tutkimusten joukossa. Tätä voidaan pitää yllättävänä, sillä erilaisissa julkisissa Venäjän sisäisen kehityksen arvioissa korostetaan toistuvasti oikeuslaitoksen ongelmien pysyvyyttä ja toiminnan epäluotettavuutta. Otoksemme perusteella näyttäisi, että käsitykset eivät perustu ainakaan kotimaiseen empiriseen tutkimukseen.

Venäjän hallinnon tutkimukseksi on luokiteltu yli kaksikymmentä työtä, joissa pääkohde tai keskeinen käsitelty teema näyttäisi olleen Venäjän valtion päätöksentekojärjestelmä ja johtaminen, lainsäädännön muutosten tarkastelu, päätösten toimeenpano tai kansalaisten ja hallinnon välinen vuorovaikutus. Näistä kuitenkin vain muutama käsittelee valtion reformeja kokonaisuudessaan tai yleisesti julkisen sektorin muutoksia Venäjällä. Yhtään puhtaasti kansainvälisen hallinnon tutkimuksen käsitteistöllä kirjoitettua kokonaistarkastelua Venäjän hallinnosta ei joukosta löytynyt. Systemaattinen ja vertaileva Venäjän julkisen hallinnon tutkimus onkin selvä katvealue Suomessa. Tätä voidaan pitää ongelmana sekä Suomen omien taloudellisten intressien kannalta että Venäjän muutoksen tasapainoisen tarkastelun kannalta. Käsitys Venäjän valtion kehityksestä, lainsäädäntötyöstä ja lakien toimeenpanosta sekä Venäjän johdon suunnittelun perusteista jää nykyisen tutkimuksen valossa vajaaksi, ja on osittain heikosti asiantuntevaa.

Sisäisen turvallisuuden alueella löytyy joukko teemoja, joita ei ole Suomessa tutkittu kuin parin kolmen työn verran. Näitä ovat rajaturvallisuus, maahanmuuttopolitiikka, huumerikollisuuden torjunta, terrorismi ja sen torjunta. Isona puutteena voidaan nähdä myös talousrikollisuustutkimuksen puuttuminen sekä kriminologisena tutkimuksena että rikosoikeudellisena teemana. Venäjän korruptiosta puhutaan ja kirjoitetaan selittävänä tekijänä paljon, mutta aiheesta ei ole käsitteistöltään ja empiriseltä aineistoltaan vertailukelpoisia analyysejä. Myös kansainvälisesti tutkimuksen puutteena on, että korruptiota ei tutkita vertailtavissa olevana talousrikoksena, vaan käsitteellä pyritään selittämään Venäjän poliittisen järjestelmän ominaispiirteitä, useinkin yleistysten tasolla. Venäläisen kyberrikollisuuden ja taloudellisen rikollisuuden liittyminen toisiinsa on myös selkeä turvallisuushaaste rajojen ylitse. Suomesta näiden alueiden akateeminen osaaminen toistaiseksi puuttuu.

Rajaturvallisuustutkimuksen - mukaan lukien rajat ylittävän rikollisuuden ja terrorismin tutkimuksen - vähäisyys vertaisarvioituissa töissä on alue, jossa Suomella on keskeinen oma intressi vahvistaa akateemista tutkimusta jatkossa. Venäjän sisäisen turvallisuuden tarkastelussa näiden teemojen sivuuttaminen hämmästyttävää, mikä johtaa epäilemään, että teemoja pidetään hankalasti tutkittavina siviilitaustaisille akateemisille tutkijoille.

Rajat ylittävät, käytännössä globaalit turvallisuusuhat, kuten erilaiset rikollisuuden muodot (mukaan lukien kyberrikollisuus) ja siirtolaisuuteen liittyvät yhteiskunnalliset haasteet sekä terrorismin torjuntaan liittyvät aiheet, ovat siis selkeä katvealue sisäisen turvallisuuden osalta suomalaisessa tutkimuksessa. Venäjän turvallisuusviranomaisten rakenteiden, ohjauksen ja toiminnan tutkimus on teema-alue, jonka tarkastelulle on tarvetta kansainvälisissä julkaisuis-

sa. Tarvetta olisi nimenomaan vertailukelpoisia tutkimuskäsitteitä käyttäville ja verifioimattomia poliittisia tulkintoja välttäville analyyseille.

Viimeaikaisen Euroopan pakolaiskriisin aikana Suomessa on ilmennyt tarve tietää enemmän Venäjän rajaturvallisuuskehityksestä, viranomaisten toiminnasta, sekä Venäjän maahanmuutto- ja pakolaistilanteesta. Maahanmuuttopolitiikan tutkimus on Suomessa vasta alkanut ja otoksessa olikin vain pari tähän kysymykseen liittyvää työtä.

## 2.4 Ulkoinen turvallisuus

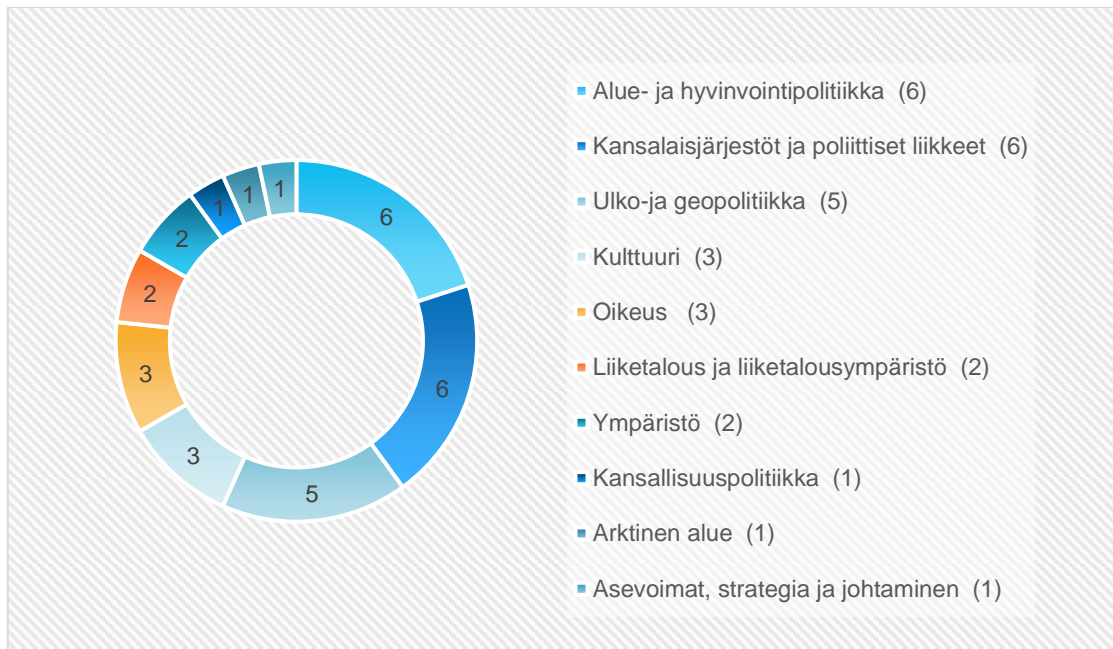
Ulko- ja geopolitiikan alalle luokitelluista vertaisarvioituista artikkeleista ja toimitettujen kirjojen artikkeleista kymmenen tarkasteli nimenomaan Venäjän omaa ulkopoliittista linjaa kokonaisuutena – ei siis Venäjän ja jonkun toisen osapuolen suhteita, jonkun toisen maan Venäjäpolitiikkaa tai jotakin Venäjän ulkopoliittikkaan liittyvää sektoria, kuten energiataloutta. Vahva teema-alue tutkittuna ajankohtana on ollut energiapolitiikka. Myös Venäjän suhdetta Eurooppaan ja EU:hun on tutkittu kohtuullisen paljon. Venäjän oman ulkopoliittisen linjan kokonaistarkastelu ei siten ole kovin runsaasti tutkittu alue vaikka ulko- ja geopolitiikka yleisesti ottaen on merkittävimpiä alueita suomalaisessa tutkimuskentässä. Suurin osa tutkimuksesta keskittyy ajallisiin tai temaattisiin tapauksiin.

Laajemman turvallisuusajattelun teemasta on tutkittuna ajanjaksona syntynyt vain muutamia töitä, joista useimmat keskittyvät johonkin Venäjän turvallisuuspolitiikan osa-alueeseen ja sen toimeenpanoon. Tähän luokkaan on tutkimuksessamme sijoitettu myös julkaisuja, joissa esitellään turvallisuusajatteluun vaikuttavia hallinnollisia ja oikeudellisia tekijöitä. Kokonaisvaltaista kansainvälistä esitystä Venäjän oman laaja-alaisen turvallisuusajattelun perusteista tai muutoksesta ei ole tutkittuna ajankohtana julkaistu. Tätä voidaan pitää puutteena ottaen huomioon Venäjän turvallisuuspoliittisen toiminnan selitysten saaman huomion läntisessä keskustelussa.

Ulko- ja geopolitiikan alalta löytyi tutkittuna ajankohtana kaikkiaan 41 vertaisarvioitua artikkelitöitä, joista vajaa puolet voidaan luokitella lisäksi oppiaineperustaisiin (kansainväliset suhteet, maailmanpolitiikka) töihin. Loput edustavat monitieteisiä tai muun kuin kansainvälisten suhteiden luokkaan kuuluvia tutkimuksia. Kaikkein runsaimmin ulko- ja geopolitiikasta oli julkaistu artikkeleita vertaisarvioituissa toimitetuissa kirjoissa. Tällaisia töitä oli tutkittuna ajankohtana kaikkiaan 34, joista noin kolmannes voidaan lukea enemmän tai vähemmän oppiaineperustaisiin töihin tekijöidensä taustan ja teeman mukaan. Suomessa on myös toimitettu kansainvälisiä yhteisjulkaisuja kaikkiaan 13 kappaletta. Näiden aihepiirit vaihtelevat historiallisesti painottuneista töistä energiaan, lähialueisiin sekä Euroopan unionin ja Venäjän välisiin suhteisiin. Viimeksi mainitusta teemasta on tuotettu kaikkiaan viisi, useamman kirjoittajan panoksen kokoavaa, kansainvälistä työtä.

Katvealueiksi Suomessa tuotetussa ulko- ja geopolitiisessa tutkimuksessa voidaan sanoa muun muassa Venäjän suhteet Yhdysvaltojen, Kiinan, Keski-Aasian valtioiden ja Japanin kanssa. Suomessa ovat painottuneet EU:n ja Venäjän suhteet, mikä ei jatkossa riitä selittämään Venäjän toimintaa globaalilla tasolla, johon se strategiassaan tähtää. Panostaminen hyvien verkostojen ylläpitämiseen ja uusien synnyttämiseen näissä teemoissa on varteenotettava ratkaisu.

## 2.5 Suomessa 2011-2015 tehdyt väitöskirjat



Kaikkiaan otoksessamme huomioitiin 20 väitöskirjaa, joista 12 oli monografioita ja kahdeksan artikkeliväitöskirjoja. Väitöskirjoista viisi oli suomenkielisiä. Graafisessa esityksessä on huomioitu kaikki luokat, joihin kukin väitöskirja on pääluokittelussa merkitty.

Alue- ja hyvinvointipolitiikkaluokkaan merkityistä töistä kolme työtä käsitteli sosiaalipolitiikkaa, yksi teollisuuskaupunkien muutosta, yksi ympäristöpolitiikkaa Venäjän pohjoisilla alueilla ja yksi suomalais-ugrialaisten tasavaltojen kielipolitiikkaa. Ulko- ja geopolitiikan alalla on julkaistu kaksi etupiirejä ja geopolitiittista ajattelua käsittelevää työtä sekä yksi puhtaasti Venäjän ulkopolitiikkaan keskittyvä työ. Kulttuuri-luokassa on yksi uskontoa, yksi mediaa ja yksi yrityskulttuuria käsittelevä väitöskirja. Oikeuden tutkimukset ovat koskeneet Venäjän rikosoikeuden vertailua, siviilioikeutta ja oikeussosiologista tutkimusta ihmisoikeuksien puolustamisen käytännöistä.

Aihepiirensä puolesta väitöskirjatuotanto on ollut Suomessa monipuolista. Empiirisiä töitä on tehty useita, mikä tarkoittaa, että suomalaiset tutkijat keräävät aineistoja Venäjällä myös pitkäkestoisina tutkimusprosesseina. Tämä on kartuttanut tutkijoiden osaamista laaja-alaisesti myös jatkotöitä ajatellen. Näin kerätty aineisto on myös hyödynnettävissä erilaisiin jatkosoveluksiin.

Väitöskirjojen joukossa on aiheita, jotka kuuluvat vähän tutkittuihin aihepiireihin Suomessa. Näitä ovat muun muassa Venäjän sotilasstrategia, etupiirit ja rikosoikeus. Osa tutkijoista ei kuitenkaan ole ammattitutkijoiksi ryhtyneitä henkilöitä, mikä tarkoittaa sitä, että jatkotutkimuksia kyseisiltä aloilta ei välttämättä heti saada, eikä tutkimusala näin ollen mene eteenpäin ilman erillistä panostusta.

## 2.6 Venäjän turvallisuuspolitiikkaa koskevan tutkimuksen strateginen kehittäminen

Monia Venäjän kansallisen turvallisuuden teemoja on Suomessa tutkittu puutteellisesti. Puuttuviin ja harvinaisiin teemoihin kuuluvat Suomessa turvallisuusviranomaiset ja turvallisuushallinnon johtaminen, rajaturvallisuus, maahanmuuttopolitiikka, Venäjän puolustustalous, asevoimat kokonaisuudessaan, rikollisuuden ja terrorismin torjunta, Venäjän oikeus, uskonnot ja uskonnolliset yhteisöt. Myös Venäjän lainsäädännön ja politiikkaohjelmien käytännöllinen rakentuminen ja niiden toimeenpano ovat edelleen heikosti tunnettuja. Ulko- ja geopolitiikan tutkimuksessa Venäjän suhteita Aasiaan ja Yhdysvaltoihin ei myöskään ole Suomessa tutkittu, jolloin nykyisen etupiirijaon muotoutumisen tarkastelu jää Eurooppa-keskeiseksi.

Toistaiseksi harvinaisia teemoja tulee jatkossa lähestyä useamman eri tutkimusalan näkökulmasta myös siksi, että nämä teemat usein liittyvät toisiinsa. Esimerkkinä voidaan tuoda esille rajaturvallisuus, johon turvallisuusviranomaisten ja oikeuden lisäksi liittyvät rajat ylittävä rikollisuus, terrorismi ja maahanmuuttopolitiikka. Terrorismin tutkimus puolestaan vaatii paineutumista Venäjän viranomaistoimintaan, alueellisiin konflikteihin, taloudelliseen kehitykseen Venäjän lähialueilla, sekä uskontoihin ja uskonnollisiin yhteisöihin. Lisäksi huomioon on otettava Venäjän maahanmuutto-, sosiaali- ja työvoimapolitiikka, sekä rajat ylittävä rikollisuus, josta tärkeimpiä ovat huume- ja talousrikollisuus terrorismin rahoituksessa. Myös kyberrikollisuus liittyy edellisiin teemoihin. Tässä yhteydessä on hyvä tuoda esille, että talousrikollisuuden tutkimus, varsinkin kriminologisesta näkökulmasta, on puuttuva teema-alue, mikä on yleisemminkin ongelma kansainvälisessä vertaisarvioidussa tutkimuksessa. Uskontojen tutkimus on Suomessa ollut vähäistä ja uskontotieteellinen tutkimus onkin selkeä katvealue Venäjän korostaessa perinteisiä arvojaan.

Informaatioturvallisuuden alueella median tutkimus on tuottanut yllättävän vähäisesti vertaisarvioituja tutkimuksia, vaikka median tilasta ja sen vaikutuksesta Venäjän politiikkaan puhutaan jatkuvasti. Kokonaisesitys vaikkapa mediaa koskevan lainsäädännön muutoksesta puuttuu myös oikeustieteellisestä tutkimuksesta, joka muutoinkin on vain vähäisessä määrin vertailevaa ja oikeusdogmaattisiin kysymyksiin pureutuvaa. Venäjän oikeuden tutkimuksessa on selkeästi strategian laatimisen paikka.

Asevoimiin liittyvä suomalainen tutkimus on toistaiseksi ollut pääosin vertaisarvioimattomien laitostöiden tai katsausten varassa. Asevoimien tutkimus on hyvä liittää Venäjän talouspoliittisten päämäärien tarkasteluun, kuten myös tämän työn toisessa osassa osoitetaan. Lisäksi asevoimien tarkastelussa olisi huomioitava yleinen hallinnon kehittäminen ja viranomaisjärjestelmien kehitys sekä niihin liittyvän lainsäädännön syvällisempi seuranta ja vertailu.

Tutkimusten joukossa oli vain kourallinen jollakin tavalla vertailevia töitä. Venäjän turvallisuuspolitiikan tarkastelussa vertailu on ilman muuta tarpeellista, muutosten konkretisoimiseksi ja mittasuhteiden ymmärtämiseksi. Nykyisellään tutkijat hyväksyvät liiankin usein lähtökohdakseen ns. yleiset hokemat Venäjän olemuksesta tai muutoksesta ilman, että lähtevät itseenäisesti selvittämään näiden väittämien perusteita ja testaamaan niitä empiirisesti. Strategisen päätöksenteon kannalta näin tuotettu tutkimus antaa vain osittaisen vastauksen kysymykseen Venäjän kehityksestä ja kehityksen merkityksestä Suomelle. Mielikuvat voivat olla myös vahvasti painottuneita. Venäjän vertailu sekä Yhdysvaltoihin, että Kiinaan puuttuu kokonaan, mitä on pidettävä ongelmallisena tilanteena. Venäjän ja Kiinan vertailu olisi keskeistä niin valtionhallinnon reformien, talouden, puolustuspolitiikan kuin myös lainsäädännön osalta.

Edellä esitetyn perusteella voidaan sanoa, että syvällisempi akateemisen asiantuntijuuden kehittäminen vaatii pitkäjänteistä suunnittelua sekä hyvin rahoitettujen tutkimusryhmien perustamista ja ylläpitämistä. Yksittäisten lyhyiden hankkeiden varassa pystytään tuottamaan vain lähinnä katsauksia turvallisuuspolitiikan eri aihepiireihin. On kyseenalaista mikä tällaisen silppurahoituksen tuottavuus on, jos sitä verrataan riittävän kattavaan, työskentelyrauhan takaavaan rahoitukseen, joka tähtää kunnianhimoiseen ja pitkäjänteiseen tutkimusosaamisen kehittämiseen. Akateemista näkyvyyttä, mukaan lukien viittaussmäärien kasvua, on vaikea saavuttaa, jos tutkimusryhmät eivät voi keskittyä rakentamaan todellista kansainvälisesti mielenkiintoista osaamista ja tuottaa julkaisuja tärkeisiin julkaisukanaviin. Kansainvälisesti jo saturoituneiden aiheiden ja bulkkituotannon välttämiseksi tulisi jatkossa keskittää panostusta enemmän strategisesti keskeisiin teema-alueisiin keskipitkällä ja pitkällä tähtäimellä. Hyvien verkostojen avulla voidaan tätä osaamista täydentää lyhytkestoisilla ja ajankohtaisiin aiheisiin suunnatuilla projekteilla.

### 3. VENÄJÄN KANSALLISEN TURVALLISUUDEN KEHITYSTRENDIT

Hankkeemme tarkoituksena oli luoda arvio Venäjän kansallisen turvallisuuden keskeisimmistä tämän hetken kehitystrendeistä ja tarkastella sitä mitä nämä mahdollisesti tarkoittavat Suomen kannalta. Venäjän kansallisen turvallisuuden kehitystrendejä pohdittiin etukäteen annettujen teemojen ja näitä koskevien kysymysten pohjalta kahdessa kansainvälisessä työpajassa 17.-18.5.2016. Työpajoihin osallistui kaikkiaan kahdeksan akateemista asiantuntijaa ja kaksi puolustusministeriön asiantuntijaa. Kehitystrendien etukäteen määritellyt temaattiset alueet perustuivat hankkeen tutkimussuunnitelmaan, joka hyödynsi Venäjän kansallisen turvallisuuden määritelmää. Työpajojen keskeisimmiksi temaattisiksi kokonaisuuksiksi määriteltiin talous, puolustus sekä sisäinen ja ulkoinen turvallisuus. Työpaja 1 pohti Venäjän talous-, puolustus- ja ulkopoliittikkaa. Työpaja 2 puolestaan tarkasteli Venäjän sisäistä kehitystä, erityisesti päätöksenteon kehitystä, valtion uudistusohjelmia, oikeutta ja sisäiseen turvallisuuteen kuuluvia teemoja.

Tässä loppuraporttimme osuudessa kootaan yhteen työpajojen asiantuntijoiden<sup>9</sup> arviointitulokset. Analyysiä on täydennetty tutkimussitaateilla ja aikaisemman sekä meneillään olevan tutkimuksen avulla. Osuudessa käydään aluksi lyhyesti läpi kansallisen turvallisuuden käsitettä ja sen historiallista merkitystä valtion päätöksenteon kehiksenä Venäjällä. Tämän jälkeen esitellään työpajojen kokoamien yhteenvetojen keskeisimmät huomiot nykyisistä Venäjän kansallisen turvallisuuden päämääristä, toimeenpanon resursseista, kyvystä toimeenpanna päämääriä ja näiden merkityksestä erityisesti Suomen näkökulmasta.

#### **Kansallinen turvallisuus valtiollisen toimintapolitiikan kehiksenä Venäjällä**

Kansallisen turvallisuuden käsite ilmaantui Venäjän virallisiin valtiollisiin asiakirjoihin vuonna 1881. Tuolloin sitä käytettiin ennen kaikkea yhteiskunnallisen turvallisuuden synonyyminä, joka tuki keisari Aleksanteri III:n halua vahvistaa itsevaltiutta ja traditionalismia valtion johtamisessa. Laajempi, yhteiskunnallisen ja valtiollisen turvallisuuden sisältävä kansallinen turvallisuuden käsite otettiin virallisesti käyttöön vuonna 1934 (Malin 2007:1-2), jolloin se kiteytti Josef Stalinin johtamisideologian oikeudellisen ja yhteiskuntapoliittisen perustan. Neuvostoliiton ensimmäisten kahden vuosikymmenen aikaisten taloudellisten, poliittisten ja oikeudellisten muutosten myötä lujittui käsitys, jonka mukaan yksilön turvallisuus on osa valtiollista turvallisuutta. Valtiollisen turvallisuuden perusta puolestaan oli sosialistisessa suunnitelmataloudessa, jonka turvaamiseksi ja ohjaamiseksi rakentui neuvostoliittolainen oikeuskulttuuri. Oikeus siis palveli valtion poliittista etua sellaisena kuin päätöksentekijät sen määrittivät ja perustuslain ei katsottu sitovan lainsäädäntötyötä. (Heusala 2015: 104.) Historiallinen tausta turvallisuuskäsitteistössä ja sen soveltamisessa on heijastunut valtion johtamiseen myös Neuvostoliiton jälkeisenä aikana.

<sup>9</sup> Työpajojen asiantuntijoita olivat puheenjohtajana toiminut vanhempi tutkija Anna-Liisa Heusala Helsingin yliopistosta, professori Markku Kivinen Helsingin yliopistosta, Finland Distinguished Professor Vladimir Gelman, Pietarin Eurooppalaisesta yliopistosta ja Helsingin yliopistosta, professori Pami Aalto Tampereen yliopistosta, professori Tuomas Forsberg Tampereen yliopistosta, professori Marianna Muravyeva Moskovan talouskorkeakoulusta, vanhempi ekonomisti Heli Simola Suomen Pankin siirtymätalouksien tutkimuslaitoksesta, tutkija Anna Lowry Helsingin yliopistosta, erityisasiantuntija Charlotta Collén puolustusministeriöstä ja neuvotteleva virkamies Janne Helin puolustusministeriöstä.

Venäjän turvallisuuspolitiikan laaja-alaisuus näkyy nykyisinkin suunnittelun ja toimeenpanon jakautumisessa hallinnollis-oikeudellisiin tasoihin, joihin kaikkiin liittyy sekä sisä- että ulkopolittisia tavoitteita. Näitä tasoja ovat olleet valtion (valtiollista itsenäisyyttä koskeva) turvallisuus, hallinnollisten alueiden turvallisuus, paikallisen tason turvallisuus, yksityinen turvallisuus ja ulkomailla asuvien Venäjän kansalaisten turvallisuus (Malin 2007:1-2). Uusinta, vuoden 2015 viimeisenä päivänä voimaan astunutta turvallisuusstrategiaa edeltänyttä vuoden 2009 turvallisuusstrategiaa<sup>10</sup>, voidaan pitää Neuvostoliiton jälkeisen yhteiskuntakehityksen haasteita kokoavana asiakirjana. Strategiasta heijastuu valtion rakenteiden ja toimintapolitiikan uudistamisen historia, jonka lopputuloksena turvallisuus nähdään yläkäsitteenä, jonka varaan yhteiskuntapolitiikka rakentuu. Siitä huolimatta, että Venäjä on pitkin 2000-lukua harjoittanut hallinnon uudistamista globaalin talousliberaalin ajattelun mukaisesti, valtion tehtäväksi määriteltiin yksilön hyvinvoinnin turvaaminen. Käytännössä tämä voidaan tulkita niin, että valtio, eli federaation keskushallinto määrittelee ne reunaehdot, joiden sisällä hyvinvointipolitiikkaa harjoitetaan.

Venäjän turvallisuusstrategisessa ajattelussa keskeisiä käsitteitä ovat kansalliset edut (intressit) ja kansalliset painopisteet (prioriteetit). Ensimmäinen käsite koskee ennen kaikkea poliittista agenda, jälkimmäinen puolestaan hallinnollista suunnittelua ja toimeenpanoa. Vuoden 2009 turvallisuusstrategiassa pitkän tähtäimen kansallisiksi eduiksi määriteltiin demokraattinen järjestys, taloudellinen kilpailukyky, perustuslaillinen järjestys, alueellinen yhtenäisyys ja itsemääräämisoikeus sekä Venäjän suurvalta-asema, jolla pyritään strategiseen tasapainoon ja moninapaiseen maailmanjärjestykseen. Kansallisia etuja katsottiin uhkaavan demografiset muutokset, ympäristöongelmat, kontrolloimaton siirtolaisuus, huumeiden, aseiden ja ihmisten salakuljetus, muut rajat ylittävät rikollisuuden muodot, sisäinen ja ulkoinen rauhattomuus sekä korruptio. Turvallisuuspolitiikan toimeenpanoa määrittiin seurattavaksi indikaattoreilla, joihin kuuluivat työttömyys, tuloerot, kuluttajahintojen nousu, kotimainen ja ulkomainen velka, terveys-, koulutus- ja kulttuurimenojen osuus BKT:stä, uuden aseistuksen määrä, asevoimien henkilöstön varustuksen taso ja palkkataso. Venäjän asevoimien veto-voimaisuutta korostettiin erityisenä sosiaalisena päämääränä. (Heusala 2011.)

*Venäjän instituutioiden kehityksen tarkastelussa kansallinen turvallisuusstrategia luo yhden tärkeän taustan, jota vasten kehitystä voidaan peilata. Turvallisuusstrategian ja sitä tukevan federatiivisen turvallisuuslain perustana ovat laajan turvallisuuskäsitteen mukaiset muotoilut. Turvallisuuslaki on puitelaki, jota täydentävät eri organisaatioita koskevat erilliset lait. Turvallisuusstrategia on luonteeltaan niin laaja, että se ulottaa kehittämistavoitteet kattamaan yhteiskunnan merkittävät sektorit ja niiden peruslähtökohdat. Pyrkimyksenä on määrittellä Venäjän suunta. (Heusala 2011, Kokonaisturvallisuuskäsitteen käyttämisestä Venäjän turvallisuuspolitiikan tutkimuksessa)*

Vuoden 2015 (31.12.2015) uudistetussa strategiassa<sup>11</sup> näkyy nykyisen kansainvälispoliittisen ja taloudellisen kriisin vaikutus. Strategiassa luodaan kuva maailmasta, jossa lisääntynyt vastakkainasettelu uhkaa Venäjän kansallisia etuja. Venäjä nähdään kohteena, johon ulkovallat kohdistavat toimenpiteitä, tavoitteenaan horjuttaa Venäjän päätöksentekojärjestelmää ja yhteiskuntarauhaa. Tästäkin kuvasta huolimatta strategiassa korostetaan edelleen tarvetta pyrkiä ylläpitämään yhteistyön mahdollisuuksia sekä EU:n että Yhdysvaltojen kanssa. Puolustuspolitiikan kannalta keskeisiksi Venäjän kansallisiksi eduiksi katsotaan puolustuksen

<sup>10</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, от 12 мая 2009 года, N 537.

<sup>11</sup> Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года N 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации".



vahvistaminen, perustuslaillisen järjestyksen, itsenäisyyden ja alueellisen yhtenäisyyden turvaaminen. Sisäistä kehitystä koskevia kansallisia etuja ovat kansallisen yksimielisyyden (konsensus), poliittisen ja sosiaalisen tasapainon, sekä demokraattisten instituutioiden ja kansalaisjärjestöyhteistyön vahvistaminen, elämänlaadun, terveyden ja demografisen tilanteen kehittäminen, Venäjän kulttuurin ja perinteisten henkisten arvojen suojaaminen, sekä taloudellisen kilpailukyvyyn parantaminen. Talouden ohella Venäjän suurvalta-aseman ja strategisen tasapainon vahvistaminen voidaan luokitella sen keskeisimmiksi geopolittisiksi tavoitteiksi. Uusina painotuksina olivat mukaan tulleet kansallinen yksimielisyys sekä kulttuurin ja perinteisten arvojen suojaaminen, jotka virallistavat Venäjän nationalistisen sisäpoliittisen kehityksen.

Strategian yhteiskuntapoliittisen luonteen historiallista pysyvyyttä kuvaavat toimeenpanon seurannassa keskeiset indikaattorit. Näitä ovat yksityinen ja Venäjän kansalaisten turvallisuus, nykyaikaisen aseistuksen ja teknologian osuus asevoimissa, elinajan odote, BKT, tuloerojen kasvu väestön hyvätuloisimman 10 prosentin ja huonotuloisimman 10 prosentin välillä, inflaatio, työttömyys, tieteen, teknologian, koulutuksen ja kulttuurin osuus BKT:stä, sekä ympäristöongelmien maantieteellinen jakautuminen ja suuruus. Elinajan odotteen lisääminen indikaattoreihin näyttäisi osoittavan, että tavoitteena on siirtää painopistettä Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen dramaattisesti kohonneen kuolleisuuden vähentämiseen, kun tähän asti erityisesti syntyvyyden lisääminen on ollut sisäpoliittisesti tärkeä tavoite. Ympäristöongelmien nostaminen indikaattoreihin liittyy myös aluepolitiikan suunnitteluun. Keskeistä indikaattoreissa on, että ne viittaavat laajaan turvallisuusajatteluun ja yhteiskunnan yleiseen toimivuuteen.

### 3.1 Venäjän talous- ja puolustuspolitiikka

#### Päämäärät ja resurssit

Venäjän talouden kehittämisen päämääränä on suunnittelun uudistaminen tehokkaamman toimeenpanon takaamiseksi. Tavoitteena on luoda korkean teknologian puolustustalous, joka toimisi moottorina kestäväälle kehitykselle ja kasvulle, sekä tukisi myös muun yhteiskuntapolitiikan päämäärien toteutumista. Taloudellisiin tavoitteisiin nivoutuvat koulutusuudistukset ja panostus kriittiseksi katsottuun tutkimustoimintaan. Pyrkimyksenä on laajentaa puhtaasti sotilasteknologista kehittämistä siviilikäyttöön (ns. kaksoiskäyttö), muun muassa laivanrakennuksessa, ydinvoimassa, lentokoneteollisuudessa, avaruusteknologiassa ja aseteollisuudessa). Geopoliittisesti ja taloudellisesti arktinen alue on Venäjän strategisessa ajattelussa keskeinen ja myös Euraasian talousunioniin kohdistuu pitkäntähtäimen odotuksia. Pyrkimyksenä on turvata Venäjän edut pohjoisessa niin kansainvälisoikeudellisesti kuin viranomaistoiminnan kautta. Venäjän keskeisimmät puolustuspoliittiset päämäärät liittyvät oman itsenäisyyden turvaamiseen ja taloudellisen liikkumavaran lisäämiseen sekä naapuriyhteiskuntien vaikutuksen ja terroristisen toiminnan estämiseen. Tämän hetken resurssihin vaikuttaa tasapainoilu sosiaalisten velvoitteiden ja puolustustalouden vaatimien valtion tilausten välillä.

#### *Talouden kehittämisen keinot*

Vuonna 2014 Venäjän valtiontalouden tuloista 28 prosenttia ja 51 prosenttia federaation budjetin tuloista tuli öljy- ja kaasuveroista. Valtiontalouden osuus Venäjän koko taloudesta on tällä hetkellä menojen osalta noin 38 prosenttia ja tuloista runsas 34 prosenttia. Nykykriisi on johtanut pakotettuun talouden monipuolistamiseen tuonnin korvaamisohjelman avulla. Ohjelman tavoitteina ovat tuontiriippuvuuden vähentäminen, kotimaisen tuotannon lisääminen ja viennin monipuolistaminen (Simola 2016).

Talouspolitiikan resursseja on Venäjällä kehitetty suunnittelujärjestelmää organisoimalla ja laatimalla uusia lakeja. Vuodesta 2004 lähtien Venäjän hallitus on makrotalouden vakauttamisen ohella laatinut strategisia ohjelmia talouden eri osa-alueille. Viimeisimmäksi strategiseksi taloutta koskevaksi ohjelmaksi voidaan lukea länsimaisten sanktioiden seurauksena laadittu tuonnin korvaamisen ohjelma.

Nykyjohdon pyrkimykset lujittaa korkean teknologian tuotannonaloja alkoivat yritysten perustamisella sotateolliseen kompleksiin ja kaksois-käyttösektoreihin. Jatkona seurasivat laivanrakennusteollisuus ja moottoriteollisuusyritykset. Samanlaista logiikkaa käytettiin myös monimutkaisempien monialayritysrakenteiden synnyttämisessä, joita olivat muun muassa Rosatom and Russian Technologies (sittemmin nimetty Rosteciksi) (Pappe & Drankina 2008). Näiden hyvin pääomavaltaisten yritysten kohdalla on pyritty skaalan laajentamiseen yritysten kansainvälisen kilpailukyvyn parantamiseksi ja tuotekehittelyn tukemiseksi (Crane & Usanov 2010: 118). Valtion omistuksen laajentamiseen edellä mainituilla talouden aloilla on kohdistunut varsin paljon kritiikkiä, mutta Venäjän johto on toistuvasti alleviivannut yksityisen sektorin aloitteellisuuden puutteen olevan osasyynä kehitykseen. Presidentti Putin on todennut, että tarkoituksena on ollut myös estää inhimillisen pääoman kannalta keskeisten osaamisalueiden hajoaminen ja säilyttää tieteellinen ja tuotannollinen kapasiteetti (Putin 2012).

Taloussuunnittelun tietoperustaa, systemaattisuutta ja vaikuttavuutta on pyritty parantamaan useiden toisiaan seuraavien strategia-asiakirjojen<sup>12</sup> ja suunnitteluorganisaatioiden synnyttämisen kautta. Strategisen suunnittelun nykyinen perusta syntyi vuoden 2009 säädöksellä 'Strategisen suunnittelun perusteista' ja myöhemmin 'Federatiivisella lailla strategisesta suunnittelusta', jonka parlamentti hyväksyi kesäkuussa 2014. Näihin liittyvä merkittävä lainsäädännöllinen muutos oli myös teollisuuspolitiikkaa koskevan lain voimaansaattaminen vuoden 2014 viimeisenä päivänä (488-FZ, 2014).

Vuoden 2013 lokakuussa perustettiin talousneuvosto, joka on keskeinen presidentin alainen päätöksenteko-organisaatio. Sen sisällä on kannatusta erilaisille taloudellisille linjoille valtion johtamasta elvytyksestä aina uusliberaaliin talouspolitiikkaan (Ekspert 2016). Neuvoston perustaminen vähensi Strategisten aloitteiden viraston vaikutusta, jonka tarkoitus oli luoda suora linja viranomaisten ja liike-elämän välille ja parantaa toimeenpanoa (Monaghan 2014: 18). Vuoden 2016 kesäkuussa presidentti Putin allekirjoitti määräyksen Strategisen kehittämisen ja priorisoitujen projektien neuvostosta, jonka tarkoitus on laatia yhdessä talousneuvoston kanssa Venäjän kehittämisstrategia (Ekspert 2016).

### ***Asevoimien uudistus talous- ja puolustuspolitiikan osana***

Tämän vuosituhatosen alkupuolella Venäjän traditionaalisen korkean teknologian teollisuuden, kuten puolustus ja avaruusteknologian ongelmien kasautuminen muodostivat haasteen, joka vaati rationalisoinnin pikaista käynnistämistä (Crane & Usanov 2010). Venäjän asevoimien uudistusohjelman taustana olivat Neuvostoliiton hajoamisen jälkeinen uusi geopolitiinen ja taloudellinen asetelma. Pitkäjänteinen suunnittelu oli saanut väistyä, kun sopeutuminen syntymässä oleviin markkinatalousolosuhteisiin vaati reagoimista eteen kaatuviin asioihin (Päiväläinen 2016). Makrotalouden kehitys 2000-luvulla mahdollisti jo perestroika loppuajasta tavoitteena olleen (Lannon 2011) Venäjän asevoimien reformin käynnistämisen

<sup>12</sup> Valtion ohjelmia on laadittu kaikille yhteiskuntapolitiikan alueille ja niitä päivitetään säännöllisin väliajoin. (<https://programs.gov.ru/Portal/>) Talouspolitiikkaa ovat koskeneet muun muassa Strategia 2010, Konsepti 2020 (pitkäntähtäimen sosioekonomisen suunnittelun konsepti vuoteen 2020), Strategia 2020 ja 'Toukokuun säädökset'.

vuonna 2008. Reformi perustuu myös julkisesti esitettyyn arvioon sodan luonteen muutoksesta. Arviossa korostuvat alueellisesti rajatut taktiset operaatiot ja merkittävässä roolissa on myös muu kuin perinteinen sotilaallinen toiminta ns. uuden sukupolven sodankuvan<sup>13</sup> mukaisesti. Reformin tärkeimpiä tavoitteita oli henkilöstön radikaali vähentäminen ja hallinnon rakenteiden uudelleen järjestely (McDermott 2009). Henkilöstövähennykset liittyivät myös tarpeeseen synnyttää vaihtoehtoisia työpaikkoja ja rakentaa tehokkaampi puolustustilajärjestelmä. Venäjän sotilasteollisen kompleksin modernisointi ei siis nykyisin tähtää vain asevoimien aseistuksen ja varustuksen uudistamiseen vaan ylipäätään koko teollisen tuotannon kokonaiskehittämiseen (Manturov 2013).

*Venäjän presidentinhallinnon oppikirjan mukaan yleismaailmallisesti asevoimien käytöllä varmistettavia intressejä ovat resursseja sisältävät [maantieteelliset] alueet, liikenteen reitit ja solmukohdat. Suoraviivaisen valtaamisen ja voimankäytön sijaan on suositeltavaa käyttää epäsuoraa toimintatapaa ja pyrkiä taivuttamaan vastustaja yhteistyöhön joko painostamalla tai itseohjautuvasti. Aseellisten keinojen valinnassa strategiana on välttää tappiota ja ottaa huomioon taistelevien osapuolten keskinäisriippuvuus ja infrastruktuurin alttius tuhoille. Menestys edellyttää nopeaa toimintaa ja täsmävaikuttamista. Aseistuksen, kaluston, joukkojen käytettävyyden ja osaamisen on tuettava tätä, siksi massa-armeijasta siirrytään ammattiarmeijoihin. (Lalu & Puistola 2016, Hybridisodankäynnin käsitteestä)*

Vasta vuonna 1996 laadittiin asevoimien ensimmäinen Neuvostoliiton jälkeinen kehittämisohjelma vuosille 1996 -2005. Uutena piirteenä oli BKT:hen perustuva määräraharajoite ja samalla palattiin puolustushaara- ja aselajipohjaiseen määrärahojen jakamiseen. Kaoottinen siirtymätalouden ympäristö teki suunnittelusta erittäin haasteellista. Kerätyistä kokemuksista jalostettiin kuitenkin tulevaisuutta varten neljä kehittämisen periaatetta: systeemisyyden, tarpeiden ja (erityisesti taloudellisten) mahdollisuuksien realistinen tarkastelu, kokonaisvaltainen tiedon hallinta (tietoperustainen keskitetty johtaminen), jatkuva kehitysohjelman hallinta (tillannetietoisuus ja suunnittelun joustavuus). Osin vuoden 1998 valtion kassakriisistä aiheutuneen ruflan romahduksen seurauksena tunnistettiin tarve myös taloudelliselle ja yhteiskunnalliselle riskienhallinnalle. Ensimmäinen riskienhallinnan ohjeistus valmistui 2000-luvun alussa. (Päiväläinen 2016: 9-10.)

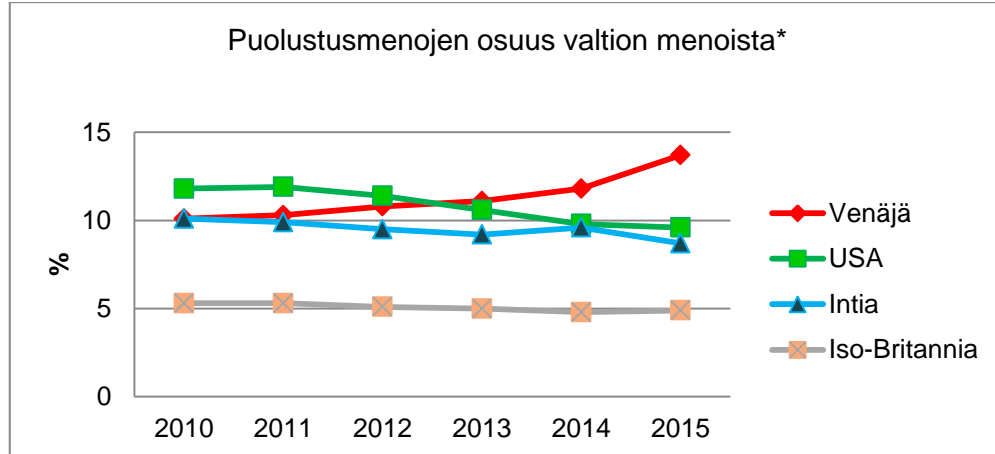
Asevoimien varusteluohjelmassa edettiin vuosien 2001–2010 aikana uuteen elinkaarimalliin ja kehittämiseen tuotiin mukaan myös iteratiivisuuden periaate (Päiväläinen 2016: 10). Tällä viitataan osallistavaan asiantuntemuksen käyttämiseen, uudistusten toimivuuden jatkuvaan testaamiseen, sekä kehittämisen vaiheittaisuuteen. Uuden ajattelun mukaisesti suunnitteluun osallistui aiempaa enemmän sotilaallisia ja poliittisia asiantuntijoita hallinnon eri osa-alueilta ja rahoitusmallia muutettiin kolmitasoiseksi. Tarkoituksena oli estää tärkeimmistä kilpailijamaista jälkeen jääminen ja vähimmäistavoitteeksi asetettiin olemassa olevan järjestelmän ylläpito (Päiväläinen 2016:10).

*2010-luvulla Venäjän katsoi, että ideologinen vastakkainasettelu oli heikentynyt ja sen sijaan moninapaisuus oli vallannut alaa, joskin yhtäältä tiettyjen valtioiden (valtioryhmien) vaikutusmahdollisuudet poliittisesti, taloudellisesti ja so-*

<sup>13</sup> Esimerkiksi Giles (2016). Ns. uuden sukupolven sodasta käytetään toisinaan myös nimitystä kuudenten sukupolven sota, jonka keinovalikoimiin kuuluu myös hybridisota. Venäläisessä sotatieteellisessä ja strategisessa sanastossa keskeinen sodankäyntiin ja myös hybridisotaan liittyvä käsite on *refleksiivinen ohjaus (refleksivnoe upravlenie)*. Tiivistetysti ilmaistuna tällä tarkoitetaan osapuolen A kykyä vaikuttaa osapuolen B ajatuksiin ja suunnitelmiin, sekä käsityksiin osapuolesta A siten, että osapuolen B ratkaisut perustuvat virheelliseen tietoon. Vastaava yhdysvaltalainen, tosin kapea-alaisempi, käsite on *perception management*. (Thomas 2004: 242, 250.)

*tilaallisesti olivat vähenemässä. Toisaalta joidenkin valtioiden vaikutusvallan kasvu edisti edellä mainitun dominoinnin lisääntymistä. Uutena tekijänä maailmanpolitiikassa esille tuotiin globalisaatio, joka osaltaan johti eri aloilla tapahtuvan kilpailun ja sen myötä jännityksen lisääntymiseen eri valtioiden ja alueiden välillä. Globalisaatio edisti kansainvälisten suhteiden monimutkaistumista ja eri kehitysprosessien epävakautta niin globaalilla kuin alueellisella tasolla. Tämän nähtiin 2010-luvun puolivälissä johtavan kuitenkin vaikutusmahdollisuuksien uudelleenjakoon uusien valtakeskusten hyväksi. Tässä kohdin sotilasdoktriini 2014 asettaa strategisen suurvaltapolitiittisen tavoitteen. (Forsström 2016, Venäjän sotilasdoktriinien kehittyminen Neuvostoliiton hajoamisen jälkeä)*

Nykyinen Venäjän puolustusteollinen kompleksi näyttäytykin strategisena, puolivaltiollisena turvallisuuspoliittisena ja teknologisena toimijana (Päiväläinen 2016: 8). Vuoteen 2020 ulottuva varusteluohjelma perustuu laajalle normatiiviselle pohjalle, jossa mukana ovat muun muassa kansallisen turvallisuuden strategia vuoteen 2020, federaation sotilasdoktriini, Venäjän federaation politiikan perusteet tieteen ja teknologian kehittämisessä vuoteen 2010, sekä Venäjän sosioekonomisen kehityksen konsepti vuoteen 2020 asti. (Burenok 2014; Kotov & Kozlanzhi 2012.) Puolustuspoliittisten päämäärien toteutumisen on myös panostettu merkittävästi. Puolustusmenojen osuus valtion menoista on SIPRI:n arvion mukaan kasvanut tasaisesti 9,9 prosentista 13,7 prosenttiin vuosien 2008 ja 2015 välillä<sup>14</sup>. Valtiontalouden puolustusmenot kasvoivat ajanjaksolla 2007- 2014 vuodessa nimellisesti 18 prosenttia ja vielä vuonna 2015 kasvu oli jopa 28 prosenttia. Tänä vuonna puolustusmenojen kasvu on kuitenkin pysähtynyt. Suomen Pankin Bofit arvioi puolustusmenojen osuuden Venäjän BKT:sta olevan tällä hetkellä noin 3,5 prosenttia (Korhonen V. 2016).



SIPRI:n arvion mukaan vuonna 2015 koko maailma sotilasbudjetti oli 1676 miljardia dollaria. Yhdysvaltojen osuus tästä oli 596 miljardiin dollaria, Kiinan 215 miljardia dollaria ja Venäjän 66,4 miljardia dollaria. Vuonna 2015 Yhdysvaltojen osuus koko maailman sotilasmenoista oli 36 prosenttia, Venäjän osuuden ollessa neljä prosenttia (Perlo-Freeman et al 2016)<sup>15</sup>. Näistä

<sup>14</sup> SIPRI Military Expenditure Database (<https://www.sipri.org/databases/milex>) Tiedoston eri valtioiden puolustusmenoja koskevat tiedot perustuvat IMF:n World Economic Outlook:in tietoihin. SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) on kerännyt tiedostoon 171 valtion puolustusmenoja koskevia tietoja vuodesta 1988. Tiedosto perustuu julkisiin lähteisiin.

\*Koostettu SIPRI (2016), Military Expenditure Databasen tietojen pohjalta. Kiinaa koskevat tiedot puuttuvat vuosilta 2010-2014. Vuoden 2015 osalta arvioitu puolustusmenojen osuus Kiinan valtion menoista oli 6,3 prosenttia.

<sup>15</sup> <https://www.sipri.org/sites/default/files/EMBARGO%20FS1604%20Milex%202015.pdf>

globaaleista voimasuhteista ei kuitenkaan voida päätellä sitä millä tavalla eri valtiot ovat valmiita puolustamaan kansallisia etujaan erilaisissa kriisitilanteissa. Venäjän asevoimien kehittämistavoitteita on edellä mainittujen organisatoristen ja taloudellisten muutosten lisäksi hyvä arvioida suhteessa Yhdysvaltojen ja Naton toimintaan. Venäläisten politiikan analyytikkojen joukossa esiintyy käsitystä, jonka mukaan Yhdysvallat käy Venäjää vastaan eri rintamilla 'sotaa' ilman avointa sodanjulistusta. Sisäinen poliittinen paine armeijan uudistamiseen ja sotilaallisen valmiuden merkittävään lisäämiseen motivoi presidentti Putinin tämän hetkistä puolustuspolitiikkaa. (Crooke 2016).

### **Arktinen alue**

Teollisuuden kehittäminen ja puolustus liittyvät Venäjän toimintaan maantieteellisesti keskeisillä painopiste-alueilla, joista tärkein on arktinen alue. Venäjän keskeiset päämäärät energiatalouden puolella liittyvät öljyn saamiseen Siperiasta ja Kaukoidästä, oman tuotannon monipuolistamiseen, avautumiseen kansainväliselle yhteistyölle ja ydinvoiman korkeateknologiseen käyttöön. Arktisella alueella Venäjä investoi runsaasti Rosneftin ja Gazpromin toimintaan. Se pyrkii infrastruktuurin kehittämiseen, sotilasalueiden uudelleen avaamiseen ja sotilaallisen toimintakyvyn lisäämiseen. Jälkimmäisellä pyritään varmistamaan Naton suhteen merkittävä asema pohjoisilla alueilla.

Venäjällä on maailman suurin arktinen alue, joka käsittää 17,500 kilometrin rantaviivan, yhdeksän miljoonan hengen väestön, sekä tuotantoa, jonka osuus BKT:stä on merkittävä. Venäjällä on arktisella alueella kaksi keskeistä päämäärää. Ensimmäisessä on kysymys Venäjälle mahdollisesti tuottoisista pohjoisen merireitin väylistä. Näiden turvaamiseksi Venäjä vaatii oikeutta valvoa merialueita, jotka tavallisesti katsottaisiin kansainvälisen oikeuden alaisiksi vapaan navigoinnin alueiksi tai vapaan kauttakulun aluevesiksi. Navigointioikeuksissa on kyse vuoden 1982 YK:n merioikeutta koskevasta yleissopimuksesta, joka antaa rantavaltioille yksinoikeuden merenpohjan luonnonvaroihin 200 merimailin leveydelle rantaviivasta ulottuvalla talousvyöhykkeellä. Samalla se kuitenkin antaa valtioille myös oikeuden laajentaa tätä aluetta 150 merimailia leveydeltä, jos alueen voidaan osoittaa olevan geologinen jatke niiden mannerjalustalle. Venäjä vaatii itselleen suurinta osaa, noin 1.2 miljoonan neliökilometrin suuruista Pohjoisnavalle ulottuvaa aluetta. Se toimitti ensimmäisenä pyyntönsä YK:n komissiolle, jonka tehtävänä oli perustaa mannerjalustan rajat. Arktisen alueen kehittämisessä on kyseessä valtaisan off-shore hiilivetyesiintymät, joiden arvioidaan olevan jopa 30 prosenttia maailman hyödyntämättömästä maakaasusta ja 13 prosenttia raakaöljystä. (Flake 2015: 74.) Toistaiseksi Venäjän päämäärät ovat liittyneet nimenomaan arktisen alueen taloudellisen potentiaalın turvaamiseen, eikä niinkään esimerkiksi 'suureen geopoliittiseen yhteenottoon'. Jännityksen lisääntyminen arktisella alueella ei tue Venäjän tavoitteita. Samalla on kuitenkin nähtävissä, että arktisen alueen kansallisesti merkittäviksi katsottujen taloudellisten etujen puolustaminen otetaan vakavasti muun muassa viranomaisjärjestelmiä kehittämällä ja nivomalla nämä tavoitteet Venäjän asevoimien uudistamisprosessiin.

*Toimintapolitiikkaa koskevat lausunnot, budjettimäärärahat ja turvallisuuskehitys arktisella alueella vuoden 2009 jälkeen ovat keskittyneet etupäässä lainvalvontaan ja tavanomaisiin sotilaallisiin voimavaroihin. Tätä varten Moskova otti vuonna 2009 uudelleen käyttöön yksikköjä Arkangelin ja Murmanskin rajavartiostoissa Pohjoisen meritien vartioimiseksi. Tarkoituksena on ollut kehittää kokonaisvaltainen arktisen alueen rannikkovartiointin järjestelmä vuoteen 2017 mentäessä.[...] Tämän infrastruktuurin kehittäminen liittyy suunnitelmiin synnyttää vuoteen 2020 mentäessä yhtenäisen sotilaallisen rannikkovartiointijärjestelmä asevoimien ja rajavartiopalvelun yksiköistä Venäjän taloudellisten ja poliittisten etujen suojelemiseksi arktisella alueella. (Flake 2015, *Forecasting Conflict in the Arctic: The Historical Context of Russia's Security Intentions*)*

## ***Euraasian talousunioni***

Vuoden 2015 alussa virallisesti toimintansa alkanut Euraasian talousunioni on presidentti Putinin poliittisista hankkeista tähän mennessä kunnianhimoisin. Pyrkimyksenä on synnyttää vapaaseen pääoman, työvoiman ja tavaroiden liikkumiseen perustuva yhteisö, joka pystyy kilpailemaan maailmanmarkkinoilla valikoiduilla talouden aloilla. Euraasian talousunionin kehityksen taustalla voidaan nähdä Venäjän pyrkimys strategisesti vahvempaan asemaan ja resursseihin suhteessa EU:hun, mikä samalla kompensoisi Venäjän kansantalouden ongelmia. Euraasian talousunioni voidaan nähdä myös Venäjän pyrkimyksenä vahvistaa neuvotteluasemia yhteistyössä Kiinan kanssa. (Dutkiewicz 2015: 6.)

Unionin taustalla on 1990-luvulla<sup>16</sup> käynnistynyt entisten neuvostotasavaltojen alueella tapahtunut integraatio, joka johti vuonna 2010 toimintansa aloittaneeseen Venäjän, Valko-Venäjän ja Kazakstanin väliseen Euraasian tulliliittoon. Nykyisen Euraasian talousunionin jäsenmaita ovat näiden maiden lisäksi Kirgisia ja Armenia. Venäjä on painottanut, että tarkoituksena on aikaansaada kilpailukykyinen taloudellinen ja lainsäädännöllinen integraatio EU:n esimerkkiä seuraten.<sup>17</sup> Se on ollut joustava muiden jäsenmaiden tavoitteiden suhteen, mikä on tehnyt liitosta eräänlaisen ”asiakasyhteisön”, jossa politiikka on yhtä tärkeää kuin todelliset taloudelliset edutkin (Kivinen 2016). Tällä hetkellä Euraasian talousunionia hallinnoidaan jäsenmaiden valtiojohtajien muodostaman Euraasian talousneuvoston, hallitusten välisen neuvoston, talouskomission ja Euraasian talousunionin tuomioistuimen kautta. Nykyisessä taloudellisessa kriisissä Euraasian talousunionin kehittämisresurssit ovat tuntuvasti heikentyneet, mutta sen perustana on kuitenkin varteenotettava asema erityisesti energiatuotannon alalla, jossa se on maailman johtavia alueita sekä öljyn- että maakaasun tuotannossa.

## **Kyky toimeenpanna päämääriä**

Venäjän kyky toimeenpanna omia puolustuksellisia ja taloudellisia tavoitteitaan on tällä hetkellä vaikeutunut merkittävästi. Kokonaiskuva on kuitenkin ristiriitainen. Meneillään olevan tuonnin korvaamispolitiikan täytäntöönpano on aikaa vievä prosessi. Kokonaistaloudelliset rajoitteet ovat merkittäviä, sillä kasvuodotukset ovat arvioissa 1-2 prosenttia. Öljyn hintakehitys on keskeinen vaikeuttava tekijä lyhyellä ja mahdollisesti keskipitkällä aikavälillä, jonka takia sisäiseen kehitykseen ja puolustukseen käytettävän budjettirahoituksen tasapainon löytäminen on vaikea valinta. Öljy- ja kaasuverot eli öljyn ja kaasun tuotantoverot sekä öljyn, öljytuotteiden ja kaasun vientituloista saatavat tulot ovat laskeneet dramaattisesti. Myös puolustusmenojen osuuden kasvu BKT:stä on pysähtynyt (Korhonen V. 2016).

Venäjä panostaa jatkossakin arktiseen alueeseensa sekä sotilaallisesti että kansainvälispoliittisesti. Tämän alueen geopoliittinen merkitys lisääntyy jos ilmastonmuutos etenee odotetulla tavalla ja öljyn hinta alkaa nousta. Puolustustalous on riippuvainen valtion tilauksista ja toistaiseksi vähäisestä viennistä. Puolustusteollisella sektorilla on kehityspotentiaalia rajoitetuilla kansainvälisillä markkinoilla. Puolustustalouden kasvu ei kuitenkaan välttämättä etene toivotulla tavalla riippumatta esimerkiksi korkeista investoinneista laivanvarustukseen ja ohjustuotantoon. Kaksikäyttötoimintaan pyrkiminen on haasteellista.

<sup>16</sup> <http://www.eaeunion.org/?lang=en#about-history>

<sup>17</sup> Hankkeen poliittisia tarkoitusperiä on arvioitu eri tavoin. Useissa arvioissa korostetaan Venäjän geopoliittisia tarkoitusperiä ja halua vaikuttaa entisten neuvostotasavaltojen sisäiseen kehitykseen. Unioniin liitetään myös euraasialaisuuden aate. Toistaiseksi presidentti Putin on kuitenkin korostanut enemmän pragmaattisia seikkoja. (Kivinen 2016.)

## **Taloudellinen muutos**

Vaikka öljyn hinnan lasku, sanktiot ja talouden hidastuminen ovat vähentäneet Venäjän hallituksen resursseja päämääriensä saavuttamiseksi (Connolly & Hanson 2016:18), ovat ne samalla myös synnyttäneet voimakkaita kannustimia Venäjän taloudellisen mallin muuttamiseksi. Venäjän omat talousasiantuntijat ovat kuitenkin jakautuneet sen suhteen minkä nähdään tuottavan kasvua jatkossa. Osa kannattaa finanssipoliittista elvytystä, osa rakenteellisia uudistuksia ja osa puolestaan keskuspankin rahapoliittisia toimenpiteitä. (Papchenkova & Prokopenko 2016). Linjanvedon syntymiseen liittyvät poliittiset kamppailut hidastavat luonnollisesti toimenpiteiden valintaa.

Teollisuustuotanto laski vuodesta 2011 lähtien, mutta vuonna 2016 aikana se on jälleen osoittanut merkkejä kasvusta metalliteollisuudessa, koneiden ja laitteiden, sekä kuljetusvälineiden valmistuksessa. Talouden tutkijat esittävätkin kysymyksen siitä, onko käänne Venäjän taloudessa mahdollisesti käsillä. Palkkatason laskun takia kuluttajien luottamus on kuitenkin vielä matalalla ja kiinteiden investointien saaminen on haasteellista. (Korhonen I. 2016.) Tällä hetkellä sanktioiden vaikutus Venäjän elintärkeällä energiasektorilla on tuntuva. Investointien saaminen uusille sektoreille yhdessä ulkomaisten sijoittajien aseman rajoittamisen kanssa tuo haasteita ja uusiutuvan energian markkinoille pääsy on hankalaa. LNG ja off-shore mahdollisuuksien kehittäminen on haasteellista Venäjälle. Sillä on tarve lisääntyvästi soveltaa länsimaista teknologiaa pohjoisen alueilla, joissa se on riippuvainen ulkomaisten yritysten toiminnasta.

Viimeisen vuosikymmenen aikana Venäjä on onnistunut muun muassa siviiliydinvoimateollisuuden kehittämisessä, joka onkin sen kansainvälisesti yksi parhaiten pärjänneistä aloista (Crane & Usanov 2010: 108). Vuosien 2006 ja 2011 välillä Rosatomin investoinnit tutkimus- ja kehitystyöhön kasvoivat seitsemän kertaisiksi (RBK Innovatsii, 2015). Rosatom on myös aktiivisesti pyrkinyt kasvattamaan merkitystään ulkomaisten markkinoilla. Vuonna 2014 Rosatomin ulkomainen portfolio kaksinkertaistui 100 miljardiin dollariin, verrattuna kahden vuoden takaiseen 50 miljardiin dollariin (ITAR-TASS 2014).

Venäjän siviili-ilmailuteollisuuden ja laivanrakennusteollisuuden elvyttäminen on ollut vaikeampi haaste. Näiden sektorien kohdalla Venäjän hallituksen toimintapolitiikkana on ollut teknologisen 'kiinniottamisen' jouduttaminen käyttämällä menestyneimpiä ase-teollisuuden osia siviilituotannon käynnistämiseksi (Hobson 2016). Alun hankaluuksista ja hitaasta kehityksestä huolimatta näyttäisi siltä, että Venäjän lentokone-teollisuus olisi vihdoin piristymässä. Esimerkkeinä ovat CityJet -tilaus, jonka seurauksena venäläistuotanto pääsi eurooppalaisille markkinoille ja MC-21:n konetyypin esittely (Hobson, 2016; Zhang, 2016). Valtion alkuperäiset investoinnit laivanrakennusteollisuuteen näyttäisivät myös tuottaneen tuloksia.

Ukrainan kriisin vaikutukset Venäjän puolustusteolliseen ryhmittymään ovat olleet ristiriitaisia. Tilausten toimittaminen kärsi aluksi siitä, että Venäjän ase-teollisuus oli aikaisemmin läheisesti integroitu Ukrainan puolustusteollisuuteen. Ukrainan asevientikielto Venäjälle aiheutti muun muassa helikopterimootoreiden ja merivoimien laivojen tarvitsemien virtalähteiden saannin heikentymistä. Tuonnin korvaamisohjelman toivotaan Venäjällä auttavan asiassa ukrainalaisten tuontikiellossa olevien tuotteiden osalta jo vuoteen 2017 mentäessä. Sen sijaan länsimaisten tuotteiden kohdalla korvaaminen on ongelmallisempaa. (Connolly 2016: 757.) Joitain menestystarinoita kuitenkin jo löytyy. Muun muassa Venäjän farmasianalan teollisuus kasvoi vuonna 2015 jopa 26 prosentilla. Saman vuoden Pietarin talousfoorumissa aikana merkittävä osa uusista sopimuksista solmittiin juuri tämän alan toimesta (Labykin 2016).

Taloudellinen kasvu ja johtamisen 'turvallistaminen' vaikuttavat kiistatta toisiinsa Venäjällä. Useat arvot kalliutuvat sille kannalle, että talouspolitiikan 'turvallistaminen' jarruttaa talouden

normaalia kehitystä. Negatiivinen näkemys Venäjän kyvystä uudistaa talouttaan korostaa järjestelmän poliittisen luonteen synnyttämiä ja ylläpitämiä rakenteellisia ongelmia kuten vähäistä läpinäkyvyyttä päätöksenteossa, korruptiota ja näennäisuudistuksia. Kriitikot painottavat nykyisen tuonnin korvaamisohjelman olevan konservatiivinen trendi, joka heikentää Venäjän talouselämässä aikaansaattua liberalisointia. Toiset puolestaan kyseenalaistavat sen onko neoliberaali malli - varsinkaan sen venäläisessä muodossa - ylipäätään aidosti liberaali. (Taliano 2016; Titov 2016.)

Venäjän kykyä toimeenpanna talouspolitiikkaan liittyviä uudistuksia voidaan tarkastella toteutuneiden esimerkkien kautta. Tarkastelussa ei kannata luottaa liian suoraviivaisiin ja vain ajankohtaisiin arvioihin. Esimerkkinä Venäjän rakenteellisista muutoksista on kansainvälistä kiitosta saanut vuoden 2004 verotusuudistus, joka synnytti 13 prosentin tasaveron (Collier 2011; Gel'man & Starodubtsev 2014) ja joka tuki osaltaan stabilisaatorahaston syntyä. (Gel'man & Starodubtsev 2014). Käynnissä on sittemmin ollut valtiontalouden suunnittelun modernisointi, jossa on pyritty yhdistämään vuosibudjetointi pidemmän tähtäimen ohjelmaperustaiseen suunnitteluun. Tämä uudistus on kuitenkin ollut haasteellisempi toteuttaa (Zhavoronkova 2014) kuin kertauudistus verotusta koskien.

Huomionarvoista on, että yksikään nykyisistä Venäjän päätöksentekijöiden joukossa kannatusta saaneista talouspolitiikan suuntauksista ei ole perustavanlaatuisesti kansainvälistä yhteistyötä, suoria ulkomaisia sijoituksia, teknologian vientiä, tai länsimaisten suuryritysten kanssa rakennettavia yhteisyrityksiä vastaan. Nykyinen tuonnin korvaaminen ei tarkoita kielteistä suhtautumista Venäjälle tehtäviä ulkomaisia investointeja kohtaan vaan siihen sisältyy pyrkimys kotouttaa ulkomaisia yrityksiä Venäjälle siten, että ne tuonnin sijaan siirtäisivät tuotantonsa Venäjälle. (Connolly & Hanson, 2016.) Venäjän kilpailukykyyn energiahinnan huippuvuosina vaikuttivat myös selvästi kohonneet palkat, joiden voidaan katsoa syöneen sen etua muihin maihin nähden (Sutela 2012). Sanktioiden asettamisen jälkeen palkkataso on jälleen pudonnut, jolloin tuotantokustannukset ovat ulkomaisen sijoittajan kannalta laskeneet.

Läntisissä arvioissa korostuu usein näkemys, jonka mukaan Venäjän talouspolitiikassa vastakkain ovat 'käsiohjausta kautta koko talouden' haluavat ja liberaali-teknokraattinen eliitti, joka pyrkii puolustamaan Venäjän kehitystä modernimpaan suuntaan ja laajempaan yhteistyöhön lännen kanssa (Connolly 2016: 770). Venäjällä näkemuserot eivät kuitenkaan asetu yksinkertaisiin kategorioihin, kuten liberaali talouspolitiikka vastaan valtiojohtoinen talouspolitiikka, tai talous vastaan turvallisuus ja byrokraatia (vrt. Mau 2016). Voidaan sanoa, että kilpailu erilaisten talouspoliittisten näkemysten välillä on Venäjällä lisääntymässä. Tämä tilanne voi parantaa halukkuutta olemassa olevien reformien läpiviemiseen, jos erilaiset taloudelliset ja poliittiset eturyhmät löytävät niistä puolustettavia tavoitteita.

### ***Puolustuksen kehittäminen***

Venäjä tulee vastaamaan Naton ohjuspuolustusprojektiin. Asevoimien kehittämisessä keskiössä on ollut uusiin ohjusjärjestelmä, joka läpäisee mahdollisen ohjuspuolustusjärjestelmän (kuten Syyrian tapauksessa), kehittyneet uudet laivaston alukset (myös Syyriassa), sekä ydinpuolustus, jota kehitetään edelleen. Ohjuspuolustus Kaliningradin ja Pietarin ympärillä tulee myös olemaan tärkeää. Varusteluohjelman toimeenpanossa vaikuttavat luonnollisesti puolustukseen käytettävien varojen leikkaukset, joiden arvioidaan olevan jopa 5 prosenttia vuonna 2016. Tilauksien odotetaan vähentyvän 5-7 prosentilla. Pjankovin (2015) analyysin mukaan vuoteen 2020 asti käynnissä olevan varusteluohjelman kohdalla tehokkuustavoitteiden ja tulosten välillä olisi ollut lähes alusta asti kuilu, jonka pääsyytät ovat epätarkat sotilasstrategiset, sotilastekniset ja sotataloudelliset ennusteet sekä puolustusteollisen kompleksin todellisen potentiaalin puutteellinen tunteminen päätöksentekijöiden piirissä. Myös varusteluohjelman hallinnoimiseen on liittynyt kitkaa. Haasteita aiheuttavat muun muassa siilomai-



nen valmistelu eri hallinnonalojen kesken, puutteelliset hinnoittelutavat, hidas muutosten hyväksyminen hallinnon hierarkioissa ja ulkomaisten asejärjestelmien yhteensopivuusongelmat (Burenok 2012).

Vielä aivan viime aikoihin Venäjän johto ei uskonut perinteiseen sotilaalliseen uhkaan lännestä päin, mutta tämä käsitys on selvästi muuttunut. Iskander-M operatiivis-taktisten ohjusjärjestelmien käyttöönotto on toteutunut. Kyseessä on lyhyen välimatkan taktinen aseistus, jonka tarkoituksena on kyetä tuhoamaan Yhdysvaltojen ja Naton Itä-Euroopassa olevat joukko-osastot ja niiden käyttämä välineistö. Käynnissä on myös muun muassa Sarmat ICBM:n käyttöönotto, jolla pyritään vastaamaan Yhdysvaltojen *US Prompt Global Strike* -taktiikkaan. Status-6 strategisella torpedolla pyritään kohdistamaan tarvittaessa uhka Yhdysvaltojen rannikkoon, sekä lentotukialusten taisteluosastoihin ja Yhdysvaltojen merivoimien tukikohtiin.

Joissakin asevoimien yksiköissä on ongelmia henkilöstön rekrytoinnissa ja sitoutumisessa. Henkilöstöä koskevat haasteet liittyvät asevoimien uudistuksessa myös Venäjän asepalvelusjärjestelmän uudistamiseen. Asepalvelusjärjestelmä on periaatteessa tarkoittanut 18–27-vuotiaiden miesten velvollisuutta suorittaa vuoden pituinen palvelus ja varmistaa näin ison reservin säilyminen. Varusmiesten koulutusajan lyhyden takia heidän ei periaatteessa tulisi osallistua ”rajat ylittävään toimintaan”, joita toteuttavat tarvittaessa ammattisotilaat. Käytännössä universaalia miehiä koskevaa asevelvollisuutta ei ole, sillä asevelvollisuuden voi välttää useilla erilaisilla perusteilla. (Gresh 2011) Kantahenkilöstön koulutukseen on kuitenkin viime vuosina panostettu ja harjoituksia lisätty. Kaiken kaikkiaan asevoimien uudistamisen toteutuneina päämäärinä on ollut joukkojen liikkuvuuden lisääminen maan sisällä, päätöksentekojärjestelmän nopeuden, joustavuuden ja automatisoinnin kehittäminen, sekä uudenlaisien valmiusharjoitusten käyttäminen. Venäjällä on siis jo tällä hetkellä korkeatasoinen kyky ja halu käyttää aseellista potentiaaliaan sekä offensiivisesti että puolustuksellisesti.

### ***Venäjän edut arktisella alueella***

Arktisella alueella Venäjä on pystynyt viime vuosina ratkomaan pitkäkestoisia ongelmia rajanaapureidensa kanssa. Vuonna 2010 toteutunut Venäjän ja Norjan rajasopimus rauhoitti vihdoinkin alueen merkittävimmän bilateraalin kiistan. Vuonna 2013 Venäjä liittyi pitkään odotetuihin neuvotteluihin kalastuksen sääntelystä keskisellä arktisella alueella, joka vähentää merkittävästi mahdollisuutta jännityksen kasvuun eri maiden välillä kalastusoikeuksien takia. Loput rajoja koskevat erimielisyydet, kuten Yhdysvaltojen ja Venäjän rajalinja Beringin Salmella, eivät todennäköisesti tuota vakavaa lisääntynyttä jännitystä. Arktisen alueen neuvoston toiminnassa on pystytty edistämään muun muassa etsintään ja öljyntorjuntaan liittyviä yhteisiä etuja, jotka osaltaan vähentävät konfliktiherkkyttä. (Flake 2015: 74.) Venäjän etujen mukaista olisikin pyrkiä pitämään alue erillään meneillään olevasta kriisistä, siitä huolimatta, että se vahvistaa omia viranomaisresurssejaan alueella. Tämä näyttää vastaavan myös muiden toimijoiden etuja. Esimerkiksi Yhdysvallat ei ole halunnut militarisoida tai tuoda lisääntynyttä jännitettä arktiselle alueelle.

### ***Euraasian talousunionin kehittäminen***

Euraasian talousunionin kehittämisessä on useita merkittäviä haasteita nykyisen talouskriisin ulkopuolellakin. Ensimmäinen liittyy ylikansalliseen ohjaukseen, jossa Venäjän katsotaan herkästi johtavan koko talousunionia. Muut jäsenmaat saattavat kokea asymmetriset voimasuhteet päätöksenteossa haitallisina omalle suvereniteetilleen, joka hidastaa integraatiota päätöksenteossa ja toimeenpanossa. Toinen haaste liittyy monitasoiseen (monien eri yhteiskunnan sektoreiden) rajat ylittävään integraatioon, joka koskee muun muassa maahanmuuttoa, yksityisiä yrityksiä ja poikkeuksia tullisäädöksiin. Venäjän ja sen naapurimaiden yhteiskunnallisten ja taloudellisten olosuhteiden erot hidastavat myös tällaista integraatiota merkit-

tävässä määrin. Kolmantena, eikä vähäisimpänä haasteena voidaan pitää jäsenmaiden kykyä sopia unionin kulttuurillisesta, sivilisaatioita koskevasta ja uskonnollisesta luonteesta. Tämä vaatii merkityksellistä dialogia ja luottamuksen synnyttämistä, mikä toimisi perustana kaikelle muulle yhteistyölle. (Dutkiewicz 2015; Kangaspuro & Heusala 2017.) Nykyisessä taloudellisessa ja poliittisessa kriisissä tällaisen lähentymisen edellytykset eivät välttämättä ole paranemassa.

## Merkitys Suomelle

Suomen päätöksentekijöiden kannalta on tärkeää huomata mitä Venäjän puolustukseen ja talouteen liittyviä kehitystrendejä kannattaa seurata, jotta Suomen omat valinnat eivät perustu absoluuttisiin tai vain tämän hetken tilannetta koskeviin arvioihin. Venäjän kehitystä osoittavien indikaattoreiden tulkinnassa kannattaa pyrkiä monipuoliseen ja lähdekriittiseen tarkasteluun, joka koskee myös julkista keskustelua.

Tällä hetkellä Venäjä ei koe Suomen uhkaavan itseään sotilaallisesti, mutta Suomen ja Venäjän väleihin vaikuttaa kuitenkin Venäjän näkemys Naton laajentumisesta sen rajoille. Suomen Nato-jäsenyys synnyttäisi Venäjän nykyisessä ajattelussa turvallisuusuhan, jota se ei voisi sivuuttaa. Välittömät poliittiset ja taloudelliset reaktiot tulee erottaa sen pohdinnasta miten Suomen liittoutuminen vaikuttaisi asemaamme sotatilanteessa. Lisääntyneen jännityksen vallitessa Suomen tulee olla valmistautunut erilaisiin kehityskulkuihin ja oltava omassa toiminnassaan joustava ja nopea. Suomen oman joustavuuden lisääminen tarkoittaa myös kasvavia puolustus- ja sisäisen turvallisuuden kustannuksia.

Venäjän puolustustalouden modernisoimisella ei ole suoranaisia vaikutuksia Suomen talouteen, mutta jos Venäjä pidemmällä aikavälillä onnistuu keskeisten talouden alojensa uudistamisessa, vaikuttaa tämä myös Suomen kilpailukyky-ympäristöön. On kuitenkin mahdollista, että tuonnin korvaaminen saattaa jo nyt vaikuttaa korkean teknologian vientiyrityksiin Suomessa, vaikkakin tällaisen viennin volyymi on matala. Sanktiot vaikuttavat myös Suomen mahdollisuuksiin tuoda aseistusta Venäjältä. Yleisesti ottaen länsimaiden sanktiot rajoittavat merkittävästi kansainvälistä yhteistyötä puolustuksen, energiatalouden ja rahoituksen aloilla. Venäjän modernisaatiopyrkimykset hidastuvat ja vaikeutuvat, kun sillä on rajoitettu mahdollisuus saada rahoitusta ulkomaisilta luotonantajilta.

Venäjän tämän hetken taktisiin vaihtoehtoihin kuuluu tarvittaessa myös EU:n ja Naton yhtenäisyyden horjuttaminen vaikka EU:n jäsenmaiden kanssa pyritään samalla myös yhteistyöhön. Suomen näkökulmasta on tärkeää pitää avoinna myös taloudellisen yhteistyön jatkomahdollisuudet, varsinkin siinä vaiheessa, kun tai jos nykyinen kriisi hellittää. Euraasian talousunionin kehitys tulee ottaa huomioon. Kansainvälinen tutkimus ja myös poliittinen analyysi korostavat tällä hetkellä Venäjän *turvallistettua* ja pienenevää kansantaloutta (Connolly & Hanson 2016: 18), mutta tämän näkemyksen varaan rakennettu Venäjä-suhde saattaa johtaa myös mahdollisuuksien sivuuttamiseen. Venäjän taloudellisen kehityksen näkeminen deterministisesti esimerkiksi pelkästään lisääntyvänä eristäytymisenä, valtion roolin kasvuna taloudessa tai 'neuvostotalouden uudelleen syntymisenä' (Åslund 2013) voi johtaa virhearviointeihin ja yllätyksiin. Tutkimukset osoittavat, että Suomen ja Venäjän teollisuusrakenteet ovat hyvin erilaiset, mikä lisää mahdollisuuksia yhteistyöhön. Suomen kilpailuetu on keskittynyt globaaleihin teknologiayrityksiin, Venäjän puolestaan energiaa ja luonnonvaroja vaativaan tehdasteollisuuteen (Ivanter 2015).

*Arktinen ilmastonmuutos on tuntuvasti lisännyt alueen valtioiden etujen edistämistä. Vuoden 2007 ennätyksellisen vähäisen jääpeitteen jälkeen alueella koettiin vieläkin suurempi jääpeitteen pienentyminen vuonna 2012, jolloin ke-*

*sän jääpeite oli vain 3.41 miljoonaa neliökilometriä verrattuna 7 miljoonan neliökilometrin keskimääräiseen peitteeseen vuosien 1979 ja 2000 välillä. [...] Venäjän arktisen merialueen jäävapaa vuodenaika on lisääntynyt 84 päivästä vuonna 1979, 129 päivään 2006 ja sitten 171 päivään vuonna 2007, joka sallii lisääntyneen meriliikenteen ja energian etsinnän. (Flake 2015, Forecasting Conflict in the Arctic: The Historical Context of Russia's Security Intentions)*

Yhteistyötä ilmastonmuutoksen torjunnassa on tärkeää pitää esillä poliittisella agendalla ja pyrkiä käytännölliseen yhteistoimintaan tutkimuksessa ja teknologisessa yhteistyössä. Suomen kannalta arktisen alueen kehityksen seuraaminen on pysyvästi oleellista, sillä jos öljyn hinta nousee, arktisen alueen energiahankkeita aletaan toteuttaa. Tällöin Suomella voi olla mahdollisuus ottaa niihin osaa. Suomen osallistumiseen arktisen alueen toimintaan vaikuttavat kuitenkin tämän alueen jännityksen ja ristiriitojen mahdollinen synty tai lisääntyminen. Näillä näkymin kaikkein suurimmat riskit alueen tasapainolle saattavat syntyä kiistoista, jotka koskevat arktisen alueen navigointia ja merenpohjan omistusoikeuksia.

Jos öljyn hinta pysyy matalana pitkään, erilaiset yhteiskunnalliset ja poliittiset riskit kasvavat Venäjällä ja Suomen oman valmiuden merkitys lisääntyy. Energiapolitiikan alalla ydinvoimalan yhteistyössä tuskin tulee merkittäviä muutoksia, sen sijaan öljyn ja kaasun saatavuuden korvaamiseen tulee varautua. Venäjän eurooppalaiset markkinat ovat pienentymässä. Päätöksentekijöiden ratkaisuiden tueksi tarvitaan pitkäjänteisesti tuotettua tutkimusta Venäjän talouden ja yhteiskunnan avainprosesseista ja eri eturyhmien tosiasiallisesta vaikutusvallasta. Omissa valinnoissamme on otettava huomioon Venäjän kehityskulkujen ristiriitaisuudet ja pyrittävä ylläpitämään omaa toimintavalmiutta erilaisissa vaihtoehtoissa.

## 3.2 Venäjän ulkoinen turvallisuus

### Päämäärät ja resurssit

Keskeinen Venäjän viime vuosien päämäärä on ollut saada tunnustusta kansainvälisessä päätöksenteossa suurvaltana. Ulkopoliittikan päämäärät ovat kuitenkin myös liitoksissa reaalipoliittiseen käsitykseen taloudellisista eduista, joita sotilaallisella läsnäololla ja toiminnalla viime kädessä puolustetaan. Venäjä pyrkii moninapaiseen kansainväliseen järjestelmään ja tämä tavoite sillä on globaalissa kehityksessä yhteinen Kiinan kanssa. Samalla Venäjä tavoittelee vaikutusvaltaa entisen Neuvostoliiton alueisiin tai maihin, joiden kanssa se kokee kulttuurillista ja historiallista yhteyttä. Venäjän yhtenä oleellisena tavoitteena on estää ns. värivalankumoukset rajojensa tuntumassa. Venäjän ulkopoliittikan konkreettisia kärkialueita ovat muun muassa globaali energiavienti, kansainvälinen terrorismin torjunta, Euraasian talousunionin rakentaminen ja arktinen alue. Ulkoisessa turvallisuudessa pyritään rakentamaan strategisesti ja taktisesti kannattavia liittolaissuhteita sekä poliittisten että taloudellisten yhteisten etujen varaan, esimerkkinä lisääntynyt toiminta Kiinan kanssa.

Venäjän tavoitteena on saada aitoa tunnustusta tai *de facto* hyväksyntä vallitsevalle tulkinnalleen suvereeniudesta (itseään määräämisoikeudesta). Venäjä on aikaisemmin suhtautunut epäillen humanitaarisiin interventioihin, koska ne ovat olleet sen tulkinnan mukaan valtioiden suvereeniuteen puuttumista. Venäjän näkökulmasta läntisillä interventioilla on oikeutettu käytännössä sotilaallinen toiminta. Sama näkemys heijastuu myös Venäjän asenteissa integraatiopyrkimykseen, joita on toimeenpantu EU:n toimesta entisen Itä-Euroopan maissa ja kategorisen kielteiseen suhtautumiseen kaikkeen sellaiseen, jonka Venäjä tulkitsee edustavan sen sisäisiin asioihin puuttumista. Venäjän ulkopoliittisen ajattelun keskiössä on strategisen itenäisyyden säilyttäminen kaikessa yhteistyössä. Venäjä vertaa itseään Yhdysvaltojen ase-

maan, joka on sen arvion mukaan supervaltana kansainvälisten normien ja oikeuden yläpuolella. (Igumnovna 2011.) Venäjän toiminta Ukrainassa ja Krimillä, joiden perusteluihin kuuluvat myös humanitaariset syyt, osoittavat Venäjän näkökulmasta sen vahvistunutta roolia ja kykyä asettaa rajoja muiden osapuolten toiminnalle silloin, kun näiden katsotaan vakavasti uhkaavan Venäjän kansallisia etuja. Koska Venäjä kategorisesti vastustaa Naton laajentamista rajojensa lähetyvillä, se tulkitsee, että Krimin liittämässä Venäjään oli kyse myös puolustuksellisesti toiminnasta alueen sotilaallisen merkityksen takia. Venäjän osallistumista Syyrian konfliktiin perustellaan puolestaan muun muassa kansainvälisen terrorismin torjunnalla, jossa suurvalta toimii aktiivisesti myös omien rajojensa ulkopuolella.

YK on ollut Venäjälle tärkeä poliittinen resurssi, jossa se on voinut edistää ulkopoliittisia päämääriään. Keskeisenä resurssina Venäjän ja EU:n suhteissa on ollut Euroopan ja Venäjän välinen energianvienti ja energia-alan yhteistyö. Globaaliin energianvientiin kuuluu muun muassa ydinenergia-alan suurvaltana toimiminen. Euroopan näkökulmasta Venäjän markkinat olivat tavoiteltavia aina vuoden 2014 Krimin tapahtumiin saakka. Vilkas kulttuurillinen, tieteellinen ja koulutuksellinen yhteistyö on myös rakentanut Venäjän ja Euroopan välille yhteyksiä. Näihin nykyinen kriisi ei ole suoraan vaikuttanut.

### **Kyky toimeenpanna päämääriä**

Venäjän uskottavuus esimerkiksi YK:ssa perustuu sen tosiasialliseen kykyyn osallistua alueellisten konfliktien ratkaisemiseen. Päämäärien toimeenpanossa vastataan suurvaltoja koskevaan kysymykseen siitä mitä poliittisia ja taloudellisia riskejä ollaan valmiita ottamaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimeenpanossa. Venäjän kykyä ei kuitenkaan kannata yrittää selittää yhdellä tekijällä. Keskeistä on, että Venäjä pystyy toteuttamaan omia tavoitteitaan nopeammin kuin Nato tai EU. Venäjä on nopeampiliikkeinen myös hybrdivaikuttamisessa.

Sanktioiden vaikutus on sekä taloudellinen että poliittinen. Sanktiot kattavat useita rajoituksia taloudelliseen yhteistyöhön sellaisilla alueilla kuten pitkän aikavälin luottojen saaminen keskeisille venäläispankeille, energiayhtiöille ja puolustusteollisuudelle, sekä arktisen ja offshore energiateknologian viennille Venäjälle, sekä aseviennille. Sanktioilla rajoitetaan myös Venäjän osallistumista monenkeskiseen yhteistyöhön, kuten G8 yhteistyöhön (Aalto ja Forsberg 2015: 223), Venäjä-EU -neuvostoon ja Venäjä-Nato -neuvostoon. Venäjän päätöksentekijöihin kuuluvia henkilöitä on asetettu matkustuskieltoihin ja heidän ulkomaisia varojaan on jäädytetty. Dialogi lännen ja Venäjän välillä on ollut heikkoa tai olematonta, ja vastakkainasettelu lisääntyvää.

Venäjä on tässä tilanteessa pyrkinyt jatkamaan ulkopoliittikkansa edistämistä jo aikaisemminkin tärkeiden kahdenvälisen suhteiden varassa. EU:ssa Saksa ja Ranska toimivat 'Venäjän poliittisina resursseina'. Venäjä tukee eurooppalaisia oikeistopoliitikkoja rahallisesti merkittäväällä<sup>18</sup> tavalla, joten se vahvistaa myös eri tavoin poliittisia suhteitaan keskeisiin eurooppalaisiin maihin. Venäjä osaa käyttää kansainvälistä oikeutta tehokkaasti oman liikkumavaransa laajentamiseen, kansainvälisen oikeuden tulkinnanvaraisuutta korostamalla. Tässä se perustelee toimintaansa analogioilla Yhdysvaltoihin. Venäjän ulkopoliittinen toiminta voidaan nähdä taktisesti joustavana. Venäjä osallistuu erilaisiin kansainvälisen politiikan 'peleihin', joissa sen omaa ulkopoliittista doktriinia sovelletaan eri painotuksin.

Vuoden 2015 alusta virallisesti toimintansa käynnistäneen Euraasian talousunionin rakentamisessa on taloudellisia, hallinnollisia, lainsäädännöllisiä ja poliittisia haasteita. Tärkeä kysymys on Venäjän onnistuminen Kiinan silkkitiepolitiikan ja Euraasian talousunionin päämäärien yhdistämisessä, josta on periaatteessa sovittu jo keväällä 2014. Tähän todennäköisesti

<sup>18</sup> Esimerkiksi Front Nationalin budjetista ¼ on tullut Venäjältä.

pyritään aktiivisesti varsinkin, mikäli suhteet länteen edelleen heikkenevät tai pysyvät huonoina. Etupiirikamppailussa Kiinan kanssa Venäjä pyrkii välttämään nollasummapelin. Energia-sopimukset, joista neuvoteltiin vuosia, saatiin allekirjoitettua. Kiinan vaikutus Venäjän politiikassa ja yhteiskunnassa todennäköisesti tulee kasvamaan. Esimerkkinä tästä on pääministeri Medvedevin ja kiinalaisten yhdessä suunnittelema internetin käytön rajoittaminen. Keski-Aasia on Venäjälle tärkeä Kaukasuksen tavoin myös terrorismin torjunnan kannalta. Yhdysvaltojen asettamat henkilöihin kohdistuvat sanktiot heikentävät kuitenkin Venäjän mahdollisuuksia osallistua kansainväliseen rikostorjuntayhteistyöhön Yhdysvaltojen kanssa<sup>19</sup>.

Venäjän valtiontalouden ongelmat hidastavat olennaisesti Ukrainan kriisin eskaloitumista. On oletettavaa, että Ukrainan kriisin kehitys pysähtyy jossakin vaiheessa ennen kaikkea tästä syystä. Venäjälle EU on edelleen tärkeä, sillä sen kaupasta EU on 40 prosenttia, kun taas EU:n keskimääräisestä kaupasta Venäjä on vain 6 prosenttia. Nykyinen talouden monipuolistamistoiminta on pakotettua ja aikaa vievää. Venäjän talouskehitys on edelleen hyvin riippuvainen fossiilisten energialähteiden ylituotannosta. Sen talouskehitys voi tuottaa nykyisen ennusteen mukaan 1-2 prosentin vuosikasvun, joka on Venäjän viimeisen 10 vuoden talouskehitystä vasten hidasta kasvua. Yritystoimintaympäristö ei ole edelleenkään kovin houkutteleva. Kiinteät investoinnit vähenivät 2,6 prosenttia vuonna 2014 ja 8,5 prosenttia vuonna 2015<sup>20</sup>.

*Mitä tulee ulkomaisten tutkijoiden arvioihin, ensimmäisessä ryhmässä olevat analyytikot ennustavat vakavia seuraamuksia Venäjän taloudelle [...] Jotkut huomauttavat, että sanktioiden vaikutus riippuu siitä miten pitkään Venäjän entiset partnerit kykenevät ylläpitämään niitä kasvavilla kuluilla [...] Toiset uskovat, että sanktioiden vaikutus saattaa pysyä rajallisena siitä syystä, että Venäjän valtio on erittäin vastustuskykyinen useiden globalisaatiolta suojattujen talouden sektorien toimiessa rinnan vientivetoisten sektorien, kuten energian kanssa, joita suojaa Venäjän reservirahasto. [...] Venäjä pystyy sietämään merkittäviä taloudellisia menetyksiä lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä samalla, kun sekä eliitti että yhteiskunta laajemmin todennäköisesti tukevat presidentti Putinin sanktioiden vastaisia toimia. (Aalto & Forsberg 2015, The structuration of Russia's geo-economy under economic sanctions)*

Kaiken kaikkiaan Venäjän ulkopoliittinen kehitys ei kuitenkaan ole vääjäämätöntä. Venäjä saattaa kääntyä poliittisesti enemmän itään, jos sen talous edelleen heikkenee. Euraasian talousunionin nykyinen taloudellinen kapasiteetti ei nopealla aikataululla edistä Venäjän voimavarojen palautumista tai kasvua, mutta unioni on nähtävä pidemmän aikavälin strategisena kärkihankkeena. Kiina haluaa vapaan pääsyn Euraasian talousunionin alueelle (Dutkiewicz 2015). Yhteistyöllä Kiinan kanssa on myös sisäpoliittisia vaikutuksia, kun Kiinan vaikutusvalta kasvaa Venäjän taloudessa ja yhteiskunnassa. Ulko- ja kauppapoliittisesti nämä maat jakavat kuitenkin myös tärkeitä tavoitteita. Sekä Kiina että Venäjä näkevät TTIP:n etupiiritaistelun instrumenttina ja vastustavat sitä tämän takia. Toistaiseksi Venäjä on Kiinalle tärkeä ennen kaikkea raakaöljyn ja asetuonnin takia.

Myös Venäjälle on tärkeää ns. pehmeän vallan käyttäminen kulttuuri-, koulutus- ja tiedesuhteiden välityksellä ja Venäjä on panostanut muun muassa koulutusvientiin entisten neuvostotasavaltojen alueella. Vuoden 2014 olympialaisiin kohdistettiin Venäjällä toiveita myös kansainvälisen mainekampanjan takia, ”uuden Venäjän” ikkunana maailmalle. Tätä tavoitetta

<sup>19</sup> Sohbov Akmal & Heusala, Anna-Liisa (käynnissä oleva työ) The Unintended Consequences of Western Sanctions for the US-Russian Institutional Cooperation in Counter-narcotics.

<sup>20</sup> <http://www.suomenpankki.fi/bofit/seuranta/venajatilastot/Pages/default.aspx>

vaikeuttivat läntisessä mediassa runsaasti esillä olleet tapahtumat, jotka liittyvät lainsäädännöllisiin muutoksiin Venäjällä. Venäjä on tulkinnut läntisen arvostelun osaksi järjestelmällistä informaatiokamppailua, jonka tarkoituksena on eristää Venäjä kansainvälisissä suhteissa. Venäjän kansainvälisen maineen palauttamisen edellytykset näyttävät toistaiseksi heikoilta, mikäli Ukrainan kriisissä ei synny ratkaisevasti toisenlaista asetelmaa.

## Merkitys Suomelle

Nykyinen kriisiytynyt eurooppalainen tilanne on Suomen kannalta stressitesti, joka osoittaa muun muassa oman viranomaisjärjestelmämme heikot lenkit. Suomi on ajatellut olevansa esimerkkinä pohjoismaisena hyvinvointivaltiona, jonka toiminnot on hyvin organisoitu, mutta nykytilanne on osoittanut, että hallinnon rajalliset resurssit tulevan näkyviksi ja viranomaisyhteistyö ei ole kaikin osin niin toimivaa kuin on ajateltu.

Suomi on maksanut taloudellisesti Venäjän vastapakotteista paljon maatalouden ahdingon kautta. Ennen vuotta 2014 Venäjän kauppiaan kohdistui merkittäviä odotuksia ja Venäjää pidettiin Suomen tulevan taloudellisen kehityksen kannalta keskeisenä yhteistyökumppanina. Nykyisessä tilanteessa Suomi kannattaa EU:n yhtenäisyyden säilyttämistä suhteessa sanktioihin. On kuitenkin varauduttava myös sanktioiden jälkeiseen aikaan. Jos Minskin sopimus täytetään riittävässä määrin, osa sanktioista tultaneen poistamaan. Mikäli esimerkiksi Saksa tekee aloitteen EU:n sanktioiden purkamisesta, lähtee Suomi todennäköisesti kannattamaan tällaista ehdotusta. Yhteiskunnalliset ja taloudelliset etumme ovat riittävän suuret, jotta sanktioiden purkamiselle löytyy poliittista kannatusta. Suomen täytyy kuitenkin kehittää maataloustuotteiden vientimarkkinoitaan edelleen, Venäjään ei enää voi luottaa samalla tavoin kuin ennen.

Lännen ja Venäjän välinen informaatio­sota on niin laaja-alaista, että realistisen kuvan rakentaminen yksittäisten mediassa esillä olevien tapahtumien ja niiden tulkintojen varassa on hankalaa. Suomalaisilta päätöksentekijöiltä kautta koko yhteiskunnan vaaditaan itsenäistä ajattelua ja kriittisyyttä tiedonlähteisiin. Venäjän turvallisuus- ulkopoliittisista tavoitteista tehtävän tutkimuksen tulisi jatkossa enenevässä määrin tukea kokonaisvaltaisemman ja vertailukelpoisen kuvan syntymistä Venäjän päätöksenteosta, tavoitteista ja toteutuvasta kehityksestä.

Suomen hallitukselle ja eduskunnalle on tärkeää seurata sekä Venäjän transatlanttisia että transaasialaisia suhteita. Arktisen alueen kehitys voi tarjota Suomelle mahdollisuuksia. Suomen tavoitteena tulee olla jännityksen kasvun estäminen ja valtioiden etuja koskevan kilpailun pitäminen rauhanomaisena. Euraasian talousunionin ja laajemminkin Keski-Aasian kehityksellä on vaikutuksia myös Suomeen. Jos tämän alueen valtiot joutuvat jonkinlaiseen käymistilaan, voi tämä heijastua Suomeen muun muassa rajaturvallisuuden heikentymisenä kuten laittomana siirtolaisuutena ja rajat ylittävänä rikollisuutena, joista merkittävimpiä on huumesalakuljetus Venäjälle ja Eurooppaan. Suomen tavoitteena tulee olla viranomaisyhteistyön ylläpitäminen ja systemaattinen vahvistaminen asianomaisten Venäjän viranomaisten kanssa.

Ympäristöalan kysymykset ovat olleet keskeinen osa Suomen ja Venäjän välistä ulkopoliittista kanssakäymistä, jossa on saavutettu ponnisteluiden kautta myös merkittäviä tuloksia. Tätä sektoria tulee tukea jatkossa ja pyrkiä sellaiseen poliittiseen ratkaisuun myös sanktioiden voimassa pysyessä, jossa ympäristöalan yhteistyö ei kriittisesti vaikeudu.

## 3.3 Venäjän sisäinen turvallisuus

### Päämäärät ja resurssit

Venäjän sisäisen turvallisuuden strategisena pitkän aikavälien päämäärä on ollut sopeutua globalisaation tuomiin taloudellisiin reunaehtoihin makrotalouden vakauttamisella ja uudistamalla Venäjän valtion palveluita myös globaaleja julkisen hallinnon keinoja soveltaen. Konkreettisia tavoitteita ovat olleet eriarvoisessa taloudellisessa tilanteessa olevien alueiden talous- ja sosiaalipoliittisen toimeenpanokyvyn parantaminen, demografisen tilanteen muuttaminen perhe-, terveys- ja maahanmuuttopolitiikan kautta, sekä rikostorjuntapolitiikka ja lainsäädännön uudistaminen. Sisäisen turvallisuuden tavoitteita katsotaan lisäksi tukevan poliittisen konsensuksen vahvistaminen, kulttuurillinen yhtenäisyys ja perinteisten arvojen huomioiminen lainsäädännön ja toimintapolitiikkojen uudistamisessa. Keskeisiä strategisia keinoja valtion johtamisessa ovat keskittäminen ja vaaleihin perustuva autoritaarinen malli. Vaikka myös turvallisuushallinnon rahoitus on selvästi kasvanut, keskeisin sisäisen turvallisuuden painopiste on edelleen sosiaalipoliittikka. Se kattaa tällä hetkellä 35 prosenttia valtiontalouden menoista ja 13 -14 prosenttia BKT:stä (Korhonen V. 2016).

### *Kansallinen turvallisuus*

Venäjän tavoitteiden muodostumisen taustalla on kaksi viimeisen noin 15 vuoden aikana voimistunutta kehityssuuntaa. Neuvostoliiton romahduksen jälkeisten 1998 ruplan romahdukseen kulmineituneiden kriisivuosien jälkeen kansallinen turvallisuus on noussut keskeiseksi yhteiskuntapolitiikan laadinnan kehikseksi. Tavoitteena on ollut, että presidentin johtaman turvallisuusneuvosto olisi suunnittelujärjestelmän ydin, joka ottaa laajasti kantaa sekä ulkoiseen että sisäiseen turvallisuuteen liittyviin kysymyksiin ja tekee näiden välisiä priorisointeja.

Keskeisiä johtamiseen liittyviä tavoitteita on ollut vahvan keskushallinnon synnyttäminen ns. vallan vertikaalin muodossa. Tällä on pyritty paitsi poliittisen vallan keskittämiseen Moskovaan, myös käytännöllisen uudistustyön parempaan suunnitteluun ja kontrolliin, osittain myös kansainvälisiä julkisen hallinnon manageriaalisia tekniikoita soveltaen. Sisäisen turvallisuuden tavoitteet määritellään turvallisuusstrategiassa ja niiden toimeenpanosta säädetään myös turvallisuuslaissa<sup>21</sup>. Konkreettisenä tavoitteena on ollut myös valtionhallinnon ja viranomaisjärjestelmien uudistaminen.

Kansallisen turvallisuuden noustua yhteiskuntapolitiikan ohjenuoraksi myös suhde kansainväliin oikeudellisiin normeihin ja instituutioihin on Venäjällä muuttunut siten, että itsemääräämisoikeus on korostunut. Itsemääräämisoikeus ja halukkuus integroida uudenlaista oikeudellista ajattelua Venäjän lainsäädäntöön ovat olleet keskustelunaiheena aina vuoden 1993 perustuslaista lähtien. Presidentti Putinin aika ei ole tässä suhteessa ollut mitenkään yksiselitteisesti oikeusvaltiokehityksen vastainen. Vielä hänen ensimmäisen presidenttikautensa aikana syntyi joukko merkittäviä perusoikeuksia parantavia uudistuksia muun muassa rikosoikeuden ja rikosprosessioikeuden alalla (Kahn 2008). Venäjälle on ollut tärkeää kunnioittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksiä koskien maksettavaksi määrättyjä korvauksia, tosin ilman institutionaalisia muutoksia Venäjällä (Van der Vet 2014).

Viime vuosina on kuitenkin ollut nähtävissä selvä muutos suhtautumisessa ulkomaiseen lainsäädäntöön. Kansainvälisten tuomioistuinten päätöksiä ei enää katsota automaattisesti sito-

<sup>21</sup> Федеральные закон от 28 декабря 2010 г. N 390-ФЗ "О безопасности".

viksi Venäjällä. Itsemääräämisoikeuden periaatetta on alettu soveltaa laajemmin lainsäädännön laatimisessa ja soveltamisessa. Myös korkeimpien tuomioistuinten tuomarien asenteissa on nähtävissä muutoksia suhteessa itsemääräämisoikeuteen, kansalliseen turvallisuuteen ja ihmisoikeuksiin.

*Toisin kuin vuoden 2003 säädöksessä, vuoden 2013 korkeimman oikeuden säädös katsoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiovallan vain täydentävän Venäjän kansallista lainsäädäntöä ja sopimuksia. Eurooppalaisen tuomioistuimen ”oikeudellinen asema” (pravovye pozitsii) ”tulee ottaa huomioon” (uchityvaiutsia), kun sovelletaan Venäjän lainsäädäntöä ja sopimuksia Venäjän yleisissä tuomioistuimissa. (Antonov, 2014, Theoretical Issues of Sovereignty in Russia and Russian Law).*

Oikeudellinen kehitys ja turvallisuusneuvoston roolin korostuminen on vahvistaa myös Venäjän poliittisen ohjauksen ns. turvallistamista. Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa laaja-alaisen turvallisuuskäsityksen ohella varsinaisen toimeenpanon käytännön ohjausta kiristetään. Tällaiseen toimenpiteeseen Venäjällä on perinteisesti turvauduttu silloin, kun uudistusten aiheuttamat ei-toivotut seuraamukset ovat muodostaneet koko uudistukselle vakavan poliittisen riskin (Heusala 2013). Venäjän sisäpolitiikan perushaaste onkin se miten pitkälle poliittista ja hallinnollista keskittämistä voidaan viedä johtamisen tehostamisen ja kansallisen turvallisuuden nimissä.

Sisäisen turvallisuuden osalta sosiaalisen vastuun ajattelu on kuitenkin edelleen keskeinen. Valtion tehtävänä ja poliittisen järjestelmän oikeutuksena on sosiaalisten peruspalveluiden järjestäminen. Tämä näkyy myös turvallisuusstrategian indikaattoreissa, joissa hyvinvointiin liittyvät kysymykset ovat hyvin edustettuina. Patriotismi, ulkopoliittinen suurvaltapolitiikka ja globalisaatio kietoutuvat yhteen sisäisen turvallisuuden tavoitteissa. Venäjä panostaa Euraasian talousunionin rakentamiseen, jossa muun muassa maahanmuuttopolitiikan, talouspolitiikan ja työvoimapolitiikan yhtenäistäminen jäsenmaissa nousevat agendalle. Maahanmuuttopolitiikka onkin Venäjän turvallisuusajattelussa korkealle priorisoitujen asioiden joukossa, sillä se liittyy avoimien työvoimamarkkinoiden luomiseen Euraasian talousunionin jäsenmaiden keskuuteen (Kangaspuro & Heusala 2017).

Tärkein resurssi Venäjän sisäisen turvallisuuden kehittämisessä on ollut viime vuosiin saakka makrotalouden vakauttamispolitiikka ja vararahastojen kartuttaminen. Nykyisessä tilanteessa kansallisen yksimielisyyden merkitys on kasvanut. Tätä edistetään muun muassa median kautta ja sillä pyritään paitsi vahvistamaan päätöksenteon poliittista ohjausta, myös torjumaan oppositiomielistä liikehdintää. Talouden kääntämiseen liittyvät tavoitteet, kuten tuonnin korvaamisohjelman tulkitaan myös vaativan nykyisessä kriisissä vahvaa tukea nykyjohton toimenpiteille.

Valtionhallinnon rakenteellisilla uudistuksilla ja toimintakyvyn parantamisyrityksillä, mukaan lukien henkilöstön jatkokoulutuksella ja palveluiden osittaisella digitalisoinnilla, on tavoiteltu myös toimintakulttuurin muutosta. Venäjän hallinnon muutosta voidaan kuitenkin pitää käynnissä olevana prosessina, jota on voitu rahoittaa paremmin vasta 2000-luvun kansantalouden nousukautena. Viranomaisjärjestelmien osalta varsinkin sisäisen turvallisuuden lainvalvontaorganisaatioihin on kohdistettu useita rakenteellisia uudistuksia. Viimeisin muutos vuonna 2016 koskee sisäasiainministeriön alaisten joukkojen yhdistämistä uuden presidentin johdolla toimivan Kansalliskaartin<sup>22</sup> alaisuuteen tarkoituksena vahvistaa tällä erityisesti poikkeustilan aikaista yleistä järjestystä ja terrorismin vastaista toimintaa<sup>23</sup>. Samalla myös Huumetorjuntavi-

<sup>22</sup> <http://rosgvard.ru/o-vojskah/obshhie-dannye/>

<sup>23</sup> <http://kremlin.ru/events/president/news/51650>



rasto ja Maahanmuuttovirasto siirrettiin osaksi sisäasiainministeriön rakennetta, kuitenkin periaatteella, että ne säilyttävät sen sisällä itsenäisyytensä.<sup>24</sup> Venäjän sisäisen turvallisuuden kentässä sovitetaan toisin sanoen hallinnollista rakennetta vastaamaan johdon tilannearvion mukaista käsitystä turvallisuusympäristön muutoksista.

## Kyky toimeenpanna päämääriä

Venäjän uudistamista ovat vaikeuttaneet Neuvostoliitolta perityn hallintokulttuurin vahvat piirteet, 1990-luvun talouspoliittiset ratkaisut, että yleisemmät julkisen sektorin isoihin muutoksiin liittyvät haasteet, kuten uudistusten toimeenpanon osittaisuus tai epäonnistuminen. Keskittämisen kannatus on Venäjällä ollut huomattavan suurta, sillä muistot 1990-luvun kaaoksesta ja maksamattomista palkoista eivät ole unohtuneet. Pitkään jatkuneen taloudellisen kasvukauden aikana pystyttiin toteuttamaan pitkäjänteistä strategista ajattelua, makrotalouden vakauttamista ja hallinnon rakenteiden uudelleen järjestämistä. Myös oikeusturvassa tapahtui parantumista kansalaisten lisääntyneenä mahdollisuutena menestyä oikeudessa viranomaisia vastaan nostamallaan kanteilla. Isoja rakenteellisia uudistuksia kyettiin viemään lävitse, kuten esimerkiksi vuonna 2004, kun keskushallinnon reformissa vähennettiin ministeriöiden, keskushallinnon komiteoiden ja komissioiden määrää, sekä esiteltiin edelleen käynnissä olevan verouudistuksen ensimmäinen vaihe vuosille 2000 - 2004.

Nykyisessä tilanteessa mahdolliset julkisen sektorin uudistukset syntyvät osin pakon edessä kuten 1990-luvun vuosina. Vuonna 2015 yli 10 prosenttia laskeneet reaali-palkat (Korhonen I. 2016), työttömyys ja elintason lasku näiden seurauksena rasittavat poliittista päätöksentekoa ja kaventavat sen liikkumavaraa. Vuonna 2015 reaali-ansioiden laskusta johtunut kotitalouksien kulutus laski noin yhdeksän prosenttia Venäjän keskuspankin ilmoituksen mukaan. Samaan aikaan 2,3 miljoonaa henkilöä putosi köyhyysrajan alle. Työttömyyttä on torjuttu leikkaamalla palkkoja ja työtuntien määrää samalla, kun siirtotyöläiset ovat suurin joukoin poistuneet ruplan heikkenemisen takia Venäjän pimeiltä työmarkkinoilta.<sup>25</sup> Vuoden 2016 inflaatioennuste on ollut noin kahdeksan prosenttia. Julkisen sektorin palkkojen nimelliskorotuksia on rajoitettu tai jäädytetty vuodesta 2014 lähtien. Eläkkeiden korotus on laskenut normaalista lähes 13 prosentista neljään prosenttiin ja muun muassa eläkeikään ollaan suunnittelemassa korotusta. (Korhonen V.2016.)

Aseteollinen keynesiläisyys siis ei ole pelkästään positiivinen taloutta elvyttävä kehityssuunta, sillä Venäjä joutuu lyhyellä tähtämellä valitsemaan hyvinvointivaltion velvoitteiden ja puolustusteollisuuden kehittämisen välillä, eikä puolustusteollisuudelta odotettu elvyttävä vaikutus näy heti. Vaikutus voi vaatia myös koko talouden rakenteen ja myös turvallisuusajattelun perusteiden muuttamista. Uusliberaaliin yövärtijavaltiomalliin ei kuitenkaan olla vielä valmiita, sillä hyvinvointipalvelut ovat keskeinen osa poliittisen toiminnan oikeutusta ja turvallisuuspoliittisen ajattelun ydintä, jossa yksilön turvallisuus tulee valtiolta.

### **Valtion reformit**

Venäjän kaltaisen ns. hybridijärjestelmän todellista päätöksentekokykyä on tutkijoiden piirissä tulkittu eri tavoin. Tutkijat korostavat usein sitä, että keskusjohtoisessa järjestelmässä ei ole aikaa tai instituutioihin liittyviä rajoitteita, minkä takia päätöksiä voidaan tehdä ilman pitkiä neuvotteluita myös riskejä ottaen. Toisaalta tutkijat myös usein korostavat päätöksenteon hitautta, kankeutta, korruption vaikutusta, sitkeitä hallintokulttuurin piirteitä, pikkutarkkaa legalsmia yhtäältä ja sattumanvaraista laintulkintaa ja toimeenpanoa toisaalta.

<sup>24</sup> <http://kremlin.ru/events/president/news/51643>

<sup>25</sup> <http://www.themoscowtimes.com/business/article/8-shades-of-crisis---russias-year-of-economic-nightmares/553703.html>

*Symbioosi epävirallisen neopatrimoniaalisen “ytimen” ja muodollisen ulkokuoren välillä ylläpitää vakaata, joskin tehotonta tasapainoa. Ulkokuoreen kuuluvat kehittyneitä valtioita ja markkinoita muistuttavat piirteet, aina lain mukaan itenäisistä tuomioistuimista valtion omistamien yritysten kaupalliseen toimintaan. (Gel'man 2012, Subversive Institutions, Informal Governance, and Contemporary Russian Politics)*

Valtion reformeista ja Venäjän kyvystä toimeenpanna niitä on näin ollen monenlaisia tulkintoja. Uudistusten normatiivinen perusta on useinkin hyvin valmisteltu siinä mielessä, että keskeisten dokumenttien sisällöt ovat koordinoituja. Toimeenpanossa haasteita on useita. (Monaghan 2014.) Suunnitelmat saattavat ajautua sivuraiteille isojen kriisien yhteydessä, kuten kävi vuosien 2008 -2009 talouskriisin aikana. Itse lainsäädännössä ja toimeenpanoa ohjeistavissa säännöissä saattaa olla tärkeitä aukkoja ja virheitä. Esimerkistä käy Strategia 2020, jonka yli 400 sivun tekstissä ei ole yhtään jaksoa, joka käsittelee visiota kansallisesta teollisuuspolitiikasta. (Gurova & Ivanter 2012.) Viimeisenä, mutta ei vähäisenä, haasteena on virkamiehistön osaaminen, viranomaistyön arvostuksen vähäisyys ja sitoutuminen, kannustinjärjestelmien ja tehokkuusmittariston kehittämisen vaikeus, epärealistiset tavoitteet, jatkuvat uudistukset, epämääräinen ohjeistus ja hallinnon sisäinen vastustus uudistuksille (Monaghan 2014; Oleinik 2009; Goncharov & Shirikov 2013; Heusala 2013; Ledyayev 2009).

*Jälkineuvostoliittolaiset hallinnot edustavat monia erilaisia versioita autoritaarisuudesta, joihin kuuluvat sekä “hegemoniset” että “vaaleihin perustuvat” [...] Jälkineuvostoliittolaiset markkinareformit edesauttoivat patrimoniaalisen korruptoituneen kapitalismin, joka perustuu johtavien ryhmien poliittiseen kontrolliin keskeisistä taloudellisista omistuksista ja talouden toimijoista.[...] Hallinnon laatu Venäjällä ja muissa jälkineuvostoliittolaisissa valtioissa on huomattavasti heikompia kuin voisi olettaa niiden sosio-ekonomisen kehityksen perusteella. (Gelman 2015, The vicious circle of post-Soviet neopatrimonialism in Russia)*

*Se mitä olemme nähneet Venäjällä Putinin aikana [...] voidaan ymmärtää muutoksena ”kilpailevien pyramidien” järjestelmästä ”yhden pyramidin” järjestelmään. Ensimmäisessä useat alueelliset ja yritystoimintaan liittyvien asiakassuhteiden pyramidit kilpailevat aktiivisesti tuesta, jälkimmäisessä puolestaan presidentti on koonnut keskeiset alemman portaan asiakasverkostot yhdeksi maanlaajuiseksi poliittiseksi koneistoksi. Tämä on eri asia kuin todeta, että Venäjä on autoritaarinen valtio, sillä poliittinen koneisto, jopa maanlaajuinen koneisto, käyttäytyy selvästi autoritaarisuudesta eroavalla tavalla, niin kauan kuin se ei lopeta vaaleja, joissa todellinen oppositio voi edes jossakin määrin kilpailla. (Hale 2010, Eurasian polities as hybrid regimes: The example of Putin's Russia)*

### **Demografinen kehitys ja aluepolitiikka**

Syntyvyyden lisääminen on ollut sosiaalipolitiikan keskeisiä tavoitteita, mutta aikaisten kuolemien syihin on alettu tarttumaan vasta nyt. Demografista turvallisuutta koskevassa ajattelussa Venäjä seuraa Yhdysvaltojen ja Kanadan esimerkkejä, muun muassa syntyvyyttä koskevissa kysymyksissä. Vain onnistunut yhdistelmä syntyvyyden lisäämiseen kannustavaa sosiaaliturvajärjestelmää ja erittäin korkean kuolleisuuden vähentämiseen tähtäävää sosiaali- ja terveystaloudellista ohjelmaa voivat yhdessä torjua väestön pienenemisen Venäjällä. Parhaimmassakin tapauksessa 1990-luvun vaikutukset väestökehitykseen tuntuvat 2040-luvulla, jolloin 1990-luvulla syntyneiden äitien omien lasten muodostama pieni ikäluokka tulee perheen perustamisikänsä (RANEP 2015: 120). Demografisten tavoitteiden toteutumiseksi elin-

tapojen muuttaminen ja terveydenhoitojärjestelmän kehittämiseen liittyvät kysymykset ovat Venäjälle suuri haaste jatkossakin.

*Vaikka Venäjän johtajat korostavat edistäneensä hyvinvoinnin "ihmeen" syntymistä, valtion budjetin tarkastelu osoittaa, että kokonaispanostus hyvinvointiin ei ole lisääntynyt samassa suhteessa kuin valtion muut menot. Koska ammattiyhdistysten ja kansalaisjärjestöjen mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon on vähäinen, reformeilla edistetään ennen kaikkea valtion etuja laajemman yhteiskunnan sijaan. Venäjän johtajat ovat esimerkiksi keskittäneet voimavaroja syntyvyyden lisäämiseen ja eläkkeiden kasvattamiseen, sen sijaan, että olisivat käsitelleet miesten korkeaa kuolleisuutta. Paradoksaalisesti joissakin tapauksissa, kuten AIDS potilaiden hoidossa, kansalaisjärjestöt ovat kuitenkin kyenneet uusia palveluita koskeviin aloitteisiin, joiden edistämisen valtio on sittemmin ottanut hoitaakseen. Federalismilla on keskeinen merkitys, sillä hyvinvoinnin toteutumisessa erot maan eri osissa ovat huomattavia. Venäjän hyvinvointipolitiikka ei voikaan pitää puhtaasti valtiollisena tai neo-liberaalina, sillä valtio kasvattaa rooliaan joissakin asioissa, mutta luopuu vastuistaan joissakin toisissa. (Kulmala & Kainu & Nikula & Kivinen 2014, Paradoxes of Agency: Democracy and Welfare in Russia)*

Venäjän alueellinen kehitys on ollut johdolle haaste Neuvostoliiton hajoamisesta lähtien ja tämä tilanne vaikuttaa myös moniin poliittisiin ratkaisuihin edelleen. Venäjän aluepolitiikassa toimeenpano vaihtelee merkittävästi alueittain. Venäjällä voidaan sanoa olevan alueita, joissa eletään kuin Sveitsissä, mutta on myös alueita, joiden kehitys on pysähtynyt tai jopa taantunut kehitysmaiden tasolle. Neuvostoliiton perintö näkyy sekä taloudellisesti että sosiaalisesti alueiden omissa päämäärissä ja resursseissa. Putinin valitsemalla talous- ja sosiaalipoliittisella linjalla, jota toimeenpannaan alueiden hallinnoissa, on pystytty suitsemaan jokapäiväistä rikollisuutta. Tässä mielessä ihmisten arki on parantunut. Eroja löytyy kuitenkin alueiden kyvyssä ylläpitää omaa talouttaan. Keskushallinto tukee alueita myös turvallisuusperustein federaation alueellista yhtenäisyyttä vahvistaen, kuten vaikka Tshetsheniassa. Murmanskissa puolestaan on kehitetty infrastruktuurin rakentamista tiestöä kehittämällä. Alueiden autoritaarinen päätöksentekokulttuuri on vahvistunut sen myötä, kun taloudellista valtaa on delegoitu, mitä voidaan pitää hallinnon uudistusten paradoksina. Vaikka esimerkiksi Tshetsheniaa on tuettu, sen poliittis-institutionaalinen kehitys on ollut liberaali-demokraattisesta näkökulmasta heikkoa. Tällä hetkellä 75 prosenttia kaikesta budjettirahoituksesta kulkee keskuksen kautta. Taloudellisesti heikkoja alueita subventoidaan Moskovasta käsin, joka ei välttämättä tue näiden alueiden itsenäistä vastuunottoa omasta kehityksestään vaan jatkaa toimeentulokyvyytöiden yhteisöiden tukemista. Samalla käytössä ovat puolimuodolliset sopimukset yritysten ja paikallishallinnon välillä. Tämä jatkaa uudistetussa muodossa yhden yrityksen ympärille rakennettujen teollisuusyhteisöiden perinnettä. Yritysten yhteisövastuu onkin Venäjän aluepolitiikassa tärkeä poliittinen vipu.

### **Viranomaisjärjestelmät ja informaatioturvallisuus**

Maahanmuuttopolitiikassa jatkuvat organisatoriset muutokset ja lainsäädännön uudistaminen, sekä kilpailevat poliittiset tavoitteet (Abashin 2017). Sisäisen turvallisuuden viranomaisten resursseja oli ennen nykyistä kriisiä vahvistettu ja instituutioihin kohdistettu uudistusohjelmia. Esimerkiksi poliisin uudistamiseen kohdistettiin huomattavia odotuksia ja resursseja pystyttiinkin selvästi parantamaan 2000-luvulla. Organisaatiokulttuurin muuttaminen on kuitenkin ollut yhtä haastavaa, vaikka muun muassa sisäasiainministeriön osalta henkilöstöä on vaihdettu ja uutta henkilöstöä otettu tilalle viime vuosien muutoksissa. (Heusala & Koistinen 2016.) Talousvaikeudet todennäköisesti lisäävät rikollisuuden määrää työttömyyden kasvessa ja hidastavat lainvalvontaorganisaatioiden muutoinkin haasteellista toimintakulttuurin

uudistamista. ”Laki ja järjestys” -ajattelu saattaa vahvistua. Taloudellinen kriisi voi vaikuttaa myös viranomaistoiminnan tekniseen uudistamiseen, josta esimerkki on mahdollinen rajaturvallisuuden digitalisoinnin viivästyminen.

Uuden Kansalliskaartin perustaminen on aiheuttanut ristiriitaisia mielipiteitä sekä Venäjän sisällä että sen ulkopuolella. Jotkut Venäjän viranomaisten edustajat ovat katsoneet Kansalliskaartin valtuuksien menevän osittain päällekkäin muiden organisaatioiden, kuten FSB:n valtuuksien kanssa. Tämän takia sen on muun muassa toivottu keskittyvän erityisesti radikaalin terrorismin torjumiseen. Poliittisessa kommentoinnissa perustamisen on puolestaan katsottu olevan seurausta nykyjohdon kriisistä ja varautumisesta epäsuosittujen taloudellisten ja yhteiskuntapoliittisten päätöksiensä seurauksiin. Esillä on ollut myös Venäjän presidentinhallinnon kiistäminen<sup>26</sup> arvio, jonka mukaan Venäjän johto varautuu hallinnon sisältä mahdollisesti tulevaan vallankaappausyritykseen keskittämällä sisäasianministeriön joukot suoraan presidentin alaisuuteen. Arvioiden paikkansapitävyys tullaan näkemään kuitenkin vasta siinä vaiheessa, kun uuden organisaation toiminnan todelliset painopisteet ovat muotoutuneet.

Sekä terrorismin torjunnassa että rikostorjunnassa on nähtävissä sekä kansainvälistä yhteistyötä että Venäjän oman lainsäädännön ja suvereniteetin puolustamista. Heikentynyt kansainvälinen ilmapiiri vaikuttaa myös osittain ei-tarkoitetuilla tavoilla. Huumetorjuntayhteistyössä sanktiot ovat vaikuttaneet yhteistyön pysähtymiseen Venäjän ja Yhdysvaltojen välillä<sup>27</sup>. Tshetshenia on jatkossakin Venäjän turvallisuuspolitiikan kriittinen alue. Tämän lisäksi Syyriassa taisteluissa mukana olevat Venäjän kansalaiset lisäävät viranomaistoiminnan paineita ääritöiminnan torjumisessa Venäjän sisällä.

Sisäisen turvallisuuden kehityksessä oikeudelliset ja informaatioturvallisuuteen liittyvät tendenssit tulevat pysymään pinnalla. Venäjän oikeuden uudistaminen on vaikeutunut ja lakien toimeenpano muuttunut selektiivisemmäksi. Oikeusturvan kehitykseen liittyy myös tiedonsaannin kontrolloimisen paine, jossa on pyrkimystä Kiinan tyyppiseen internetin kontrolloimiseen, puolustuksellisenä toimenpiteenä. Venäjän valtiolla on kapasiteettia ottaa internetin käyttö kokonaisuudessaan haltuun Venäjällä ja näin kontrolloida sekä poliittista toimintaa että ulkomaista tiedottamista Venäjän rajojen sisäpuolella. Venäjä panostaa jatkossakin oman informaationsodankäyntinsä kehittämiseen ja järjestelmän testaamiseen.

## Merkitys Suomelle

Venäjän turvallisuusstrategian mukainen sisäinen turvallisuus on kokonaisuudessaan Suomen kannalta tärkeä. Sisäinen turvallisuus kattaa tällöin seuraavat asiakokonaisuudet: aluepolitiikka, maahanmuuttopolitiikka, ääriliikkeiden torjunta, humerikollisuuden torjunta, kansallisuuspolitiikka, rajaturvallisuus, sekä informaatioturvallisuus. Näihin kaikkiin liittyvät myös Venäjän lainsäädännön muutokset ja valtion reformit, sekä oikeuskulttuurin ja viranomaistoiminnan tosiasiallinen kehitys. Suomen etujen mukaista on huolehtia sekä pitkään jatkuneesta sektoriministeriöiden välisestä konkreettisesta yhteistyöstä että ulkopoliittisen johdon Venäjä-suhteiden tasosta. Konkreettisella virkamiestason kanssakäymisellä voidaan lieventää etupii-rijännitystä ja saada parhaassa tapauksessa myös realistinen kuva Venäjän instituutioiden ja politiikan välisestä suhteesta.

Suomen kannalta on tärkeää tietää siitä, miten alueiden toimintakyky kehittyi muun muassa terveyspolitiikassa erityisesti rajamme läheisyydessä olevilla alueilla. Antibioottiresistentti

<sup>26</sup> <http://www.rbc.ru/politics/05/04/2016/5703f0759a7947abfa8c7b0e>

<sup>27</sup> Sohbov, Akmal & Heusala, Anna-Liisa (käynnissä oleva työ) The Unintended Consequences of Western Sanctions for the US-Russian Institutional Cooperation in Counter-narcotics.

tuberkuloosi ja HIV-tartunnat ovat myös Suomen terveydenhoitojärjestelmälle mahdollisia riskejä. Tämän takia rajat ylittävää yhteistyötä sosiaali- ja terveysalan kysymyksissä tulisi pyrkiä jatkamaan, vaikka yhteistyö on tällä hetkellä riippuvaista Venäjän valinnoista. Terveyskysymykset tulisi myös pyrkiä pitämään 'turvallistamisen' ulkopuolella poliittisella tasolla.

Oikeudellisessa kehityksessä on varauduttava nopeisiin ja yllättäviinkin muutoksiin ja lisääntyviin riskeihin tämän vuoksi. Valtion reformien vaikutus Suomen kannalta on tapauskohtaista. Suomalaisille yrityksille tarkka sääntely ja aika ajoin arvaamaton viranomaisvalvonta tuo lisää kustannuksia. Yhteistyötä on myös muilla aloilla, joista merkittävimpiin kuuluu rajaturvallisuus ja rikollisuuden torjunta. Näillä aloilla jo vuosikymmeniä jatkunutta yhteistyötä tulee kehittää systemaattisesti pitkän tähtäimen päämäärien kautta nykyisestä poliittisesta kriisistä huolimatta. Suomen etujen mukaista on pyrkiä saamaan Venäjällä korkean tason poliittista tukea yhteistyön ammattilaistasolta tuleville kehittämisajatuksille.

Venäjän demografinen kehitys ja maahanmuutto voivat aiheuttaa paineita myös Suomeen pain. Venäjän maahanmuuttotilanteen systemaattinen seuranta ja analyysi ovat tarpeen jatkossa. Mikäli Venäjän rajaturvallisuus pettää, on olemassa mahdollisuus, että Venäjältä päin syntyy laajempaa siirtolaisuuspainetta Suomeen tai Suomen kautta muualle Eurooppaan. Rajaturvallisuuden tarkastelussa on hyvä pitää erillään poliittinen ja viranomaistoiminnan taso. Käytännön viranomaistoimintaan liittyy poliittisen kontrollin ulkopuolella olevia haasteita, kuten ihmissalakuljetus ja siihen liittyvä korruptio.

Informaatioturvallisuuden osalta Venäjän eristäytymisen lisääntyminen muusta maailmasta on mahdollista ja Suomen pitää varautua myös internetiä koskeviin lainsäädännöllisiin tiukennuksiin. Aluepolitiikan osalta kriittisin vaihe Suomen näkökulmasta oli 1990-luvulla, jolloin oli olemassa todellinen vaara, että Venäjä hajoaa. Sittenkin keskusjohto on pysty keskittämällä vahvistamaan lainsäädännöllistä, poliittista ja hallinnollista vakautta. Konsensukseen on pyritty myös tietoisella patriotismin vahvistamisella, joka on lyönyt läpi kautta koko poliittisen kentän. Patriotismi saattaa tuottaa aloitteita ja muutoksia, joilla kavennetaan vähemmistökansojen oikeuksia muun muassa Karjalassa.

Suomen kaltaiselle Venäjän rajanaapurille on oleellista ottaa huomioon Venäjän strategisen (pitkän aikavälin) ajattelun kehitys, sekä suunnittelun ja toteutumisen seuranta varsinkin talouspolitiikan osalta. Venäjän poliittisen päätöksenteon tuntemattomuus suomalaisten päätöksentekijöiden keskuudessa on kuitenkin haaste myös tulevaisuuden kanssakäymisessä. Venäjän päätöksentekoprosessien epämuodolliset piirteet ja siitä saatavan tiedon epävarmuus johtavat helposti yksittäisten asiantuntijoiden ja eturyhmien kuuntelemiseen. Kokonaisvaltaisen analyysin vähäisyys hämärtää tämän hetken keskimääräisiä arvioita Venäjän hallinnon ja edustuksellisten organisaatioiden toiminnasta. Tämä johtaa tulkinnoissa helposti yksittäisten tapahtumien korostamiseen, jolloin Venäjän pitkän tähtäimen kokonaiskehityksen ja politiikka-ohjelmien toteutumisen systemaattisempi, päivänpoliittisten kysymysten ulkopuolinen analyysi jää puuttumaan. Pidemmän perspektiivin tarkastelu auttaisi myös vähentämään silmämääräisten ja henkilöityneiden arvioiden tekemistä Venäjän johtamisesta. Kaiken kaikkiaan Suomen on varjeltava myös taloudellisia etujaan jatkossa. Yhteisiä etuja sisäisen turvallisuuden alueella tulee edistää ja pitää ne mahdollisuuksien mukaan ulkona kansainvälisestä jännityksen lisääntymisestä. Tämä mahdollistaa monien arkisten asioiden kehittämisen ja ongelmien ratkaisemisen.

Laajemmassa näkökulmassa yhteistyö globaalien turvallisuusuhkien torjunnassa, kuten ympäristö-ongelmien ratkaisemisessa ja globaalin rikollisuuden torjunnassa (talous, huumeet, ihmissalakuljetus), tulee olla Suomen hallituksen keskeisinä tavoitteina Venäjä-yhteistyössä

jatkossakin. Terrorismin torjunta kuuluu myös niihin alueisiin, joissa Suomen on hyvä pyrkiä tarpeelliseen yhteistyöhön Venäjän kanssa. Näissä kysymyksissä skaala nousee kansallisen turvallisuuden tasolta globaalin turvallisuuden tasolle, jossa etupiirirajat hälvenevät. Ympäristöpolitiikan osalta Suomen ydinvoimapolitiikka perustuu toisenlaisille eduille kuin monilla muilla EU:n jäsenmailla. EU:n sisällä tämä jännite tuottaa jatkossa haasteita.

## 4. JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

### Venäjän turvallisuuspolitiikan tutkimuksen kehittäminen

Hankkeessa on haettu vastausta siihen miten Suomessa vuosien 2011 ja 2015 välisenä aikana tehty tutkimus sijoittuu Venäjän kansallisen turvallisuuden määritelmien mukaisiin yhteiskuntapolitiikan luokkiin. Luokittelun piiriin on valittu 2200 julkaisun joukosta kaikkiaan 461 julkaisua, jotka kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriön käyttämän luokittelun mukaisiin vertaisarvioitujen tieteellisten julkaisuiden joukkoon.

Monia Venäjän kansallisen turvallisuuden teemoja on Suomessa tutkittu puutteellisesti. Tutkimuksen kehittämiseksi tulee luoda Venäjän turvallisuuspolitiikan tutkimuksen strategia. Lähtökohtana tulee olla kansainvälisen tason perustutkimus. Strategian tulee sisältää seuraavat osat:

- Kriittiset tutkimusaiheet, joita ovat
  - Puolustusteollisuus Venäjän yhteiskuntapolitiikan osana
  - Asevoimat
  - Venäjän turvallisuusviranomaiset, turvallisuuslainsäädäntö ja turvallisuusjohtaminen
  - Venäjän oikeus
  - Sisäinen turvallisuus (rajaturvallisuus, terrorismi ja sen torjunta, rajat ylittävä rikollisuus, talousrikollisuus, maahanmuuttopolitiikka)
  - Venäjän uskonnolliset yhteisöt ja perinteiset arvot
  - Euraasian talousunioni osana Venäjän talous- ja turvallisuuspolitiikkaa
  - Arktinen alue osana Venäjän talous- ja turvallisuuspolitiikka
  - Informaatioturvallisuus
  - Venäjän lainlainsäädännön ja politiikkaohjelmien laadinta ja toimeenpano
  - Venäjän globaalit kansainväliset suhteet, erityisesti Aasiassa.
- Hyviin kansainvälisiin verkostoihin kannattaa tukeutua varsinkin globaalien kansainvälisten suhteiden, arktisen alueen, Euraasian talousunionin, sekä terrorismin tutkimuksessa.
- On luotava turvallisuuspolitiikan ja kokonaisturvallisuuden akateemisen tutkimuksen klusteri. Tavoitteen tulee olla riittävän rahoituksen turvaaminen valituille kehittämisen painopistealueille, pitkäkestoisten tutkimusryhmien ja koulutuksen synnyttämiseksi. Lyhytkestoista rahoitusta voidaan hyödyntää, mutta ei päätulonlähteenä. Klusterin tukena tulee käyttää hyviä kansainvälisiä verkostoja. Klusterin perustaksi tarvitaan kaksi pysyvää professuuria, joista toinen on sotilasprofessori. Näiden lisäksi tavoitteena tulisi olla kaksi pidempiaikaista tointa (3- ja 5-vuotista tointa), sekä 2-3 väitöskirjan tekijää lähivuosina.
- On kehitettävä yhteistyömekanismeja akateemisen maailman ja virkamiehistön välille syötteiden saamiseksi hallinnosta akateemiseen maailmaan. RussiaHUB Helsinki konsepti tarjoaa tähän hyvän lähtökohdan.

## Venäjän kansallisen turvallisuuden kehitys

Hankkeemme tarkoituksena oli luoda arvio Venäjän kansallisen turvallisuuden keskeisimmistä tämän hetken kehitystrendeistä ja tarkastella sitä mitä nämä mahdollisesti tarkoittavat Suomen kannalta. Venäjän kansallisen turvallisuuden kehitystrendejä pohdittiin etukäteen annettujen teemojen ja näitä koskevien kysymysten pohjalta kahdessa kansainvälisessä työpajassa keväällä 2016. Työpajoihin osallistui kaikkiaan kahdeksan akateemista asiantuntijaa ja kaksi puolustusministeriön asiantuntijaa. Venäjän kansallisen turvallisuuden kehitystrendejä tarkasteltiin sen suhteen mitkä ovat Venäjän tavoitteet ja resurssit sekä kyky toimeenpanna tavoitteitaan. Keskeiset trendit liittyvät muun muassa seuraaviin asioihin:

- Kansallisesta turvallisuudesta on tullut Venäjän yhteiskuntapolitiikan laadinnan ja toimeenpanon kehys ja hallinnon johtamisessa vahvan keskushallinnon ylläpitäminen on tärkeää. Talouden kehittämisen päämääränä on suunnittelun tehostaminen ja korkean teknologian puolustustalous, joka parhaassa tapauksessa toimisi moottorina taloudelliselle kehitykselle ja kasvulle, sekä tukisi myös muita yhteiskuntapolitiikan päämääriä. Vaikka turvallisuushallinnon rahoitus on selvästi kasvanut ja Venäjä jatkaa viranomaisjärjestelmiensä kehittämistä, keskeisin Venäjän sisäisen turvallisuuden painopiste on edelleen sosiaalipolitiikka.
- Valtion johtaminen on tasapainoilua globalisaation aiheuttamien taloudellisten reunaehtojen ja valtion takaamien palveluiden välillä hybridijärjestelmän avulla. Venäjä joutuu lyhyellä tähtämellä valitsemaan hyvinvointivaltion velvoitteiden ja puolustusteollisuuden kehittämisen välillä, eikä puolustusteollisuudelta odotettu elvyttävä vaikutus näy heti. Nykyinen talouden monipuolistamistoiminta on aikaa vievää ja Venäjän talouskehitys on edelleen hyvin riippuvainen fossiilisten energialähteiden ylituotannosta.
- Venäjän suhde kansainvälisiin oikeudellisiin normeihin ja instituutioihin on muuttunut siten, että itsemääräämisoikeuden periaatetta on alettu käyttää laajemmin lainsäädännön laatimisessa ja soveltamisessa. Ulkopoliittisesti Venäjän tavoitteena on saada aitoa tunnustusta tai *de facto* hyväksyntä vallitsevalle tulkinnalleen itsemääräämisoikeudesta. Tässä Venäjän keskeinen vertailukohde on Yhdysvallat.
- Kansallinen yksimielisyys ja perinteiset arvot on virallistettu tavoitteiksi turvallisuusstrategiassa. Yksimielisyydellä pyritään vahvistamaan paitsi hallinnon poliittista ohjausta, myös torjumaan oppositiomielistä liikehdintää.
- Venäjä pyrkii moninapaiseen kansainväliseen järjestelmään, jossa se saa tunnustusta yhtenä kansainvälisen järjestelmän toimijana erilaisissa yhteyksissä. Vastapainoa Yhdysvaltojen vaikutusvallalle haetaan BRICS -maista ja varsinkin Kiinasta.
- Venäjän etupiirikonsepti ulottuu erityisesti entisen Neuvostoliiton alueisiin tai maihin, joiden kanssa se kokee kulttuurillista ja historiallista yhteyttä. Se pyrkii rakentamaan strategisesti ja taktisesti kannattavia liittolaissuhteita sekä poliittisten että taloudellisten yhteisten etujen varaan.



Venäjän toimeenpanokykyä arvioitaessa on hyvä ottaa huomioon seuraavat asiat:

- Venäjän toimeenpanokykyä ei kannata yrittää selittää yhdellä tekijällä, eikä Venäjän ulkopoliittinen kehitys kulje väijäämättä yhtä polkua. On hyvä välttää liian yksinkertaisten indikaattoreiden käyttämistä arvioitaessa Venäjän kykyä toimeenpanna tavoitteitaan. Venäjän kykyyn toimeenpanna omia puolustusellisia ja taloudellisia tavoitteitaan vaikuttaa tällä hetkellä öljyn hintakehitys. Venäjä saattaa kääntyä enemmän itään, jos sen talous edelleen heikkenee. Viennin korvaamispolitiikka tulee viemään aikaa, mutta Venäjällä on kykyä myös strategisten suunnitelmien läpivientiin pidemmällä tähtäyksellä.
- Venäjä pystyy toteuttamaan omia tavoitteitaan nopeammin kuin Nato tai EU. Venäjä tulee vastaamaan Naton ohjuspuolustusprojektiin. Sen keskeisiin tavoitteisiin kuuluvat myös sen etujen suojeleminen arktisella alueella ja Euraasian talousunionin pitkän tähtäimen rakentaminen. Venäjä vastustaa kategorisesti kaikkea sellaista, jonka se tulkitsee edustavan sen sisäisiin asioihin puuttumista tai niihin vaikuttamista, kuten ulkomaisesti rahoitettua poliittista tai kansalaisjärjestötoimintaa tai ”värivallankumouksia” Venäjän rajoilla. Naton ja EU:n itälaajentuminen nähdään patoamispolitiikkana.
- Uusliberaaliin yövärtijavaltiomalliin ei Venäjällä ainakaan vielä olla valmiita, sillä hyvinvointipalvelut ovat keskeinen osa poliittisen järjestelmän oikeutusta. Turvallisuusajattelun ytimessä on valtion määrittelemä ja takaama yksilön turvallisuus.
- Konkreettisia sisäisen turvallisuuden tavoitteita ovat olleet alueiden talous- ja sosiaalipoliittisen toimeenpanokyvyn parantaminen, demografisen tilanteen muuttaminen perhe-, terveys- ja maahanmuuttopolitiikan kautta, sekä rikostorjuntapolitiikka ja lainsäädännön uudistaminen. Kaikkien tavoitteiden osalta nykyinen talouskriisi on erittäin ongelmallinen elintason laskiessa ja tosiasiallisen työttömyyden lisääntyessä. Sanktioiden vaikutus reservirahastoihin koetaan hyökkäyksenä kansallista turvallisuutta vastaan.

## Suomen valinnat

- Suomen tulee ottaa huomioon Venäjän strategisen pitkän aikavälin suunnittelun kehitys ja seurata Venäjän strategisten ohjelmien toteutumista sekä talouden että hallinnon osalta. Päätöksentekijöiden on tärkeää nähdä, mitkä ovat niitä Venäjän kehityksen alueita, joiden kautta Venäjän strategiset valinnat tapahtuvat. Suomen omien valintojen ei tulisi perustua vain tämän hetken tilannetta koskeviin näkemyksiin.
- Suomen Venäjä-politiikan tueksi ja tutkimuksen kehittämiseksi tulee edistää Venäjän turvallisuuspolitiikan tutkimuksen strategian luomista ja tutkimusklusterin rakentamista. Toiminnan tulee perustua akateemisen kansainvälisen tason asiantuntemuksen systemaattiseen kehittämiseen. Keskeistä on kohdistaa panostusta kriittisiin, mutta toistaiseksi vähän tai ei ollenkaan tutkittuihin teemoihin.
- Suomen näkökulmasta on tärkeää pitää avoinna taloudellisen yhteistyön jatkomahdollisuudet, varsinkin siinä vaiheessa, kun tai jos nykyinen kriisi hellittää. Venäjä-arvioita tulee tehdä alakohtaisesti. Suomen täytyy kuitenkin kehittää maataloustuotteiden vientimarkkinoitaan edelleen, Venäjään ei enää voi luottaa viennin osalta samalla tavoin kuin ennen.

- Suomen etujen mukaista on huolehtia sekä pitkään jatkuneesta sektoriministeriöiden välisestä konkreettisesta yhteistyöstä että ulkopoliittisen johdon Venäjä-suhteiden tasosta. Konkreettisella virkamiestason kanssakäymisellä voidaan lieventää etupiirijännitystä ja saada myös parhaassa tapauksessa realistinen kuva Venäjän instituutioiden ja politiikan välisestä suhteesta.
- Suomen tulee seurata ja olla mahdollisuuksien mukaan aktiivinen seuraavissa asioissa:
  - Venäjän maahanmuuttotilanne ja viranomaisjärjestelmät
  - Terveyspolitiikka, erityisesti lähialueilla
  - Oikeudellinen kehitys, jossa on varauduttava nopeisiinkin muutoksiin ja lisääntyviin toimintariskeihin Venäjällä
  - Rajaturvallisuus, jossa yhteistyötä tulee kehittää systemaattisesti pitkän tähtäimen päämäärien kautta nykyisestä poliittisesta kriisistä huolimatta
  - Venäjän rikollisuustilanne ja viranomaisjärjestelmien kehitys. Rikostorjuntayhteistyössä tulee antaa myös poliittista tukea ammattilaistasolta nouseville kehittämisaikatuksille
  - Informaatioturvallisuus, jossa pitää varautua myös lainsäädännöllisiin tiukennuksiin.
- Ydinvoima-alan yhteistyössä tuskin tulee merkittäviä muutoksia, sen sijaan öljyn ja kaasun saatavuuden korvaamiseen tulee varautua. Jos öljyn hinta nousee, se edesauttaa arktisen alueen energiahankkeiden toteuttamista ja Suomella voi olla mahdollisuus ottaa niihin osaa.
- Suomalaisilta päätöksentekijöiltä kautta koko yhteiskunnan vaaditaan itsenäistä ajattelua ja kriittisyyttä suhteessa tiedonlähteisiin. Nykyinen kriisiytynyt eurooppalainen tilanne on Suomen kannalta stressitesti, joka osoittaa muun muassa oman poliittisen ja viranomaisjärjestelmämme heikot lenkit. Tässä raportissa on hahmoteltu joitakin konkreettisia ehdotuksia tähän tilanteeseen, mutta työtä täytyy jatkaa.
- Euroopan tulevaisuus ei voi perustua pysyvään vastakkainasetteluun. Suomen tulee kuitenkin olla valmistautunut erilaisiin vaihtoehtoihin kehityskulkuihin ja oltava omassa toiminnassaan joustava ja nopea. Tämä tarkoittaa myös lisääntyviä puolustus- ja sisäisen turvallisuuden kustannuksia.
- Suomen tulee nostaa globaalit turvallisuushaasteet keskiöön yhteistyössä Venäjän kanssa. Globaaleissa haasteissa skaala nousee etupiiritaisteluiden ja nollasummapeilin yläpuolelle. Globaaleita haasteita ovat muun muassa ympäristön tila, maahanmuuton vaikutukset, rajat ylittävän rikollisuuden eri muodot ja yhteiskuntien rakennemuutos digitalisaation takia. Yhteistyötä perustavanlaatuisimman globaalien haasteiden eli ilmastonmuutoksen torjunnassa on pidettävä esillä ja pyrittävä käytännölliseen tutkimukselliseen ja teknologiseen yhteistyöhön.

## LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

Aalto, Pami (2016). Modernisation of the Russian Energy Sector: Constraints to Utilising Arctic Offshore Oil Resources, *Europe-Asia Studies* 68(1): 38-63.

Aalto Pami & Forsberg, Tuomas (2016). The Structuration of Russia's Geo-Economy under Economic Sanctions, *Asia Europe Journal* 14(2): 221-37.

Abashin, Sergei (2017). Migration policies in Russia: laws and debates. In Heusala A-L & Aitamurto K (Eds.) *Migrant Workers in Russia. Global Challenges of the Shadow Economy in Societal Transformation*. Abingdon, Routledge, 16-34.

Antonov, Mikhail (2012). Theoretical Issues of Sovereignty in Russia and Russian Law, *Review of Central and East European Law* 37: 1-40.

Буренок, В.М. (2014). Проблемы создания системы управления полным жизненным циклом вооружения, военной и специальной техники. *Вооружение и экономика*, № 2 (27). <http://www.viek.ru/archive.html>

Буренок, В.М. (2012). Эволюция и перспективы программно-целевого планирования развития системы вооружения Российской Федерации. *Вооружение и экономика*, № 4 (20). <http://www.viek.ru/archive.html>

Buzan, Barry (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf.

Casapoglu, Can (2015). *Russia's Renewed Military Thinking: Non-Linear Warfare and Reflexive Control*. Research Paper, Research Division, Nato Defence College, Rome – No. 121, November 2015.

Collier, Stephen (2011). *Post-Soviet Social. Neoliberalism, social modernity, biopolitics*. Woodstock, Princeton University Press.

Connolly, Richard (2016). The Empire Strikes Back: Economic Statecraft and the Securitisation of Political Economy in Russia, *Europe-Asia Studies* 68 (4):750-773.

Connolly, Richard & Hanson, Philip (2016). "Import Substitution and Economic Sovereignty in Russia," *Chatham House*, June.

Crane, Keith & Usanov, Artur (2010). Role of High-Technology Industries. In Åslund, A., Guriev, S., Kuchins, A. (Eds), *Russia after the Global Economic Crisis* (Washington, DC, Peterson Institute for International Economics, Center for Strategic and International Studies, and New Economic School), 95-123.

Crooke, Alastair (2016). "Putin Is Being Pushed to Abandon His Conciliatory Approach to the West and Prepare for War," *The Huffington Post*, 17 May.

Cunningham, Finian (2016). "Europe Revolts Against Russian Sanctions," *Strategic Culture Foundation*, 26 May, <http://www.strategic-culture.org/news/2016/05/26/europe-revolts-against-russian-sanctions.html>.

Dutkiewicz, Piotr (2015). Introduction. Eu-Ru-Asian Integration? In Dutkiewicz, Piotr & Sakwa, Richard (eds.), *Eurasian Integration – The View from Within*. Abingdon, Routledge, 1-11.

Эксперт (2016). "Новая стратегическая конфигурация". <http://expert.ru/expert/2016/27/novaya-strategicheskaya-konfiguratsiya/>

FitzGerald, Mary C. (1994). The Russian military's strategy for 'sixth generation' warfare, *Orbis* 38 (3): 457-476.

Flake, Lincoln (2015). Forecasting Conflict in the Arctic: The Historical Context of Russia's Security Intentions, *Journal of Slavic Military Studies* 28: 72–98.

Forsström, Pentti (2016). *Venäjän sotilasdoktriinien kehittyminen Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Sotataidon laitos, Julkaisusarja 3: Työpapereita nro 3.

Гельман В.Я. и А.В Стародубцев (2014). *Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х годов* : Препринт М-37/14. - СПб. : Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Gel'man, Vladimir (2012). Subversive Institutions, Informal Governance, and Contemporary Russian Politics. *Communist and Post-Communist Studies* 45 (3–4): 295–303.

Gel'man, Vladimir (2015). The vicious circle of post-Soviet neopatrimonialism in Russia, *Post-Soviet Affairs* 2 (5): 455-473.

Giles, Keir (2016). *Russia's 'New' Tools for Confronting the West: Continuity and Innovation in Moscow's Exercise of Power* 21 March 2016, <https://www.chathamhouse.org/publication/russias-new-tools-confronting-west#sthash.2OSkKbXW.dpuf>

Gresh, Jason (2011). The Realities of Russian Military Conscription, *Journal of Slavic Military Studies* 24:185–216.

Goncharov, Dmitry & Shirikov, Anton (2013). Public Administration in Russia. In Liebert, Saltanat & Condrey, Stephen E. & Goncharov, Dmitry (2013) (eds.), *Public Administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia*. Public Administration and Public Policy Series. Boca Raton: Taylor and Francis Group, CRC Press, 25-26.

Гурова, Татьяна & Ивантер, Александр (2012). "Мы ничего не производим", *Эксперт* 47 (829).

Hale, Henry E. (2010). Eurasian politics as hybrid regimes: The example of Putin's Russia. *Journal of Eurasian Studies* 1(1): 33-41.

Heusala, Anna-Liisa & Koistinen, Jarmo (online 2016). 'Rules of the Game' in Cross-Border Cooperation. Legal-Administrative Differences in Finnish-Russian Crime Prevention. *International Review of Administrative Sciences* 84 (4) 2018.

Heusala, Anna-Liisa (2015). Hallinnon suuret linjat – keskittämistä ja hajauttamista. Teoksessa Kivinen, Markku ja Vähäkylä, Leena (toim.), *Venäjän palatseissa ja kaduilla*. Tallinna, Gaudeamus, 99-109.

Heusala, Anna-Liisa (2013). Changes of Administrative Accountability in Russian Transitions. *Review of Central and Eastern European Law* 38 (3-4): 267-293.

Heusala, Anna-Liisa (2011). Kokonaisturvallisuuskäsitteen käyttämisestä Venäjän turvallisuuspolitiikan tutkimuksessa. *Kosmopolis* 41(4): 23- 38.

Heusala, Anna-Liisa & Lohiniva, Anja & Malmi, Antti (2008). *Samalla puolella - eri puolilla rajaa. Rajaturvallisuuden edistäminen Suomen ja Venäjän viranomaisyhteistyönä*. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 30/2008. Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1. Tutkimuksia 2.

Hobson, Peter (2016). "Is Russia's Flagship Superjet Airliner Finally Lifting Off?" *The Moscow Times*, 3 June. <http://www.themoscowtimes.com/articles/is-russias-flagship-superjet-airliner-finally-lifting-off-53134>.

Igumnova, Lyudmila (2011). Russia's Strategic Culture Between American and European Worldviews, *Journal of Slavic Military Studies* 24: 253–273.

ITAR-TASS (2014). "Rosatom's Foreign Order Portfolio to Double in 2014 to Reach \$100 Billion," 2 June. <http://tass.ru/en/economy/734357>

Ивантер, Александр (2015). "Превратим бремя в преимущество", *Эксперт* 4 (930).

Kahn, Jeffrey (2008). Vladimir Putin and the Rule of Law in Russia, *Georgia Journal of International and Comparative Law* 36 (3): 511-557.

Kangaspuro, Markku & Heusala, Anna-Liisa (2017). Russian Foreign Policy and Migrant Workers. In Heusala, A-L & Aitamurto, K (eds.), *Migrant Workers in Russia. Global Challenges of the Shadow Economy in Societal Transformation*. Abingdon, Routledge, 35-50.

Kivinen, Markku (2016). Euraasian talousliitto ja suuri integraatiopeli. *Aleksanteri Insight* 25.helmikuuta 2016, numero 1.

Korhonen, Iikka (2016). Milloin kasvu alkaa Venäjän taloudessa – ja millä eväillä?

[http://www.suomenpankki.fi/bofit/bofit/ajankohtaista/tapahtumat/Documents/BOFIT\\_Venäjä-tietoisku2016\\_esitys.pdf](http://www.suomenpankki.fi/bofit/bofit/ajankohtaista/tapahtumat/Documents/BOFIT_Venäjä-tietoisku2016_esitys.pdf)

Korhonen, Vesa (2016). Valtiontalous entistä tiukemmalla.

[http://www.suomenpankki.fi/bofit/bofit/ajankohtaista/tapahtumat/Documents/BOFIT\\_Venäjä-tietoisku2016\\_esitys.pdf](http://www.suomenpankki.fi/bofit/bofit/ajankohtaista/tapahtumat/Documents/BOFIT_Venäjä-tietoisku2016_esitys.pdf)

Котов, М.А. & Козланжи, В.Г. (2012). Системное проектирование развития систем вооружения. *Вооружение и экономика*, № 4 (20). <http://www.viek.ru/archive.html>

Kropatcheva, E. (2014). He Who Has the Pipeline Calls the Tune? Russia's Energy Power against the Background of the Shale "Revolutions", *Energy Policy* 66.

Kulmala, Meri & Kainu, Markus & Nikula, Jouko & Kivinen, Markku (2014). Paradoxes of Agency: Democracy and Welfare in Russia. *Demokratizatsiya* 22 (4): 523-552.

Лабькин, Александр (2016). "Лом локализации", *Эксперт* 27 (994).

Lalu, Petteri & Puistola, Juha (2015). *Hybridisodankäynti - Tutkimuskatsauksia 1-2015*, Puolustusvoimien tutkimuslaitos.

Lannon, Gregory P. (2011). Russia's New Look Army Reforms and Russian Foreign Policy, *Journal of Slavic Military Studies* 24 (1): 26-54.

Ledyayev, Valeri (2009). Domination, Power and Authority in Russia. Basic Characteristics and Forms. In Oleinik, Anton (ed.), *Reforming the State without Changing the Model of Power? On Administrative Reforms in Post-Socialist Countries*. Kings Lynn, Routledge, 18-37.

Lozansky, Edward & Jatras, Jim (2016). "Is NATO Part of the Solution or Is It the Problem?" *The Washington Times*, 12 July, <http://www.washingtontimes.com/news/2016/jul/12/is-nato-part-of-the-solution-or-is-it-the-problem/>.

Mahoney, James & Thelen, Kathleen (Eds.) (2010). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge University Press.

Малин, А.С. (2007). Содержание понятия безопасность. *Вестник Академии военных наук*, 4 (21).

Malle, Silvana (2013). Economic Modernisation and Diversification in Russia: Constraints and Challenges, *Journal of Eurasian Studies* 4 (1): 78-99.

Мантуров, Д. (2013). "Коренная модернизация ОПК будет проходить с использованием механизмов ФЦП и с привлечением механизмов господдержки." 21.03.2013. *Новости ВПК*.

[http://vpk.name/news/86564\\_korennaya\\_modernizatsiya\\_opk\\_budet\\_prohodit\\_s\\_ispolzovanie\\_mehanizmov\\_fcp\\_i\\_s\\_privlecheniem\\_mehanizmov\\_gospodderzhki\\_dmanturov.html](http://vpk.name/news/86564_korennaya_modernizatsiya_opk_budet_prohodit_s_ispolzovanie_mehanizmov_fcp_i_s_privlecheniem_mehanizmov_gospodderzhki_dmanturov.html).

- Маруев, А.Ю. (2009). Геополитический статус и геостратегия России в современных условиях. *Вестник Академии военных наук*, 1 (26).
- Mau, Vladimir (2016). Between Crises and Sanctions: Economic Policy of the Russian Federation, *Post-Soviet Affairs* 32 (4): 350-377.
- McDermott, Roger N. (2009). The Restructuring of the Modern Russian Army. *Journal of Slavic Military Studies* 22: 485–501.
- Monaghan, Andrew (2014). "Defibrillating the *Vertikal*? Putin and Russian Grand Strategy," Chatham House, October.
- Мысляева И.Н. Государственное регулирование оборонно-промышленного комплекса России. *Вестник Московского университета*. Серия XXI. № 1. 2007 год, 1-22.
- Niemenkari, Arto (2003). *Rajaturvallisuus Euroopan Unionissa*. Helsinki: Multiprint.
- Oleinik, Anton (2009). Introduction: Putting Administrative Reforms in a Broader Context of Power. In Oleinik, Anton (ed.), *Reforming the State without Changing the Model of Power? On Administrative Reforms in Post-Socialist Countries*. Kings Lynn: Routledge, 1-17.
- Palonkorpi, Mikko (ed.) (2015). *The South Caucasus beyond Borders, Boundaries and Division Lines. Conflicts, Cooperation and Development*. Turku, Juvenes Print.
- Pappe, Yakov & Drankina, Elena (2008). "Kak Razvivayut Rossiyu," *Kommersant Den'gi*, 15 September, p. 16.
- Папченкова, Маргарита & Прокопенко, Александра (2016). Путину посоветовали, как вернуть экономику к росту. *Ведомости* 26.5.2016.  
<https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/05/26/642485-putinu-posovetovali>.
- Perlo-Freeman, Sam & Fleurant, Aude & Wezeman, Pieter & Wezeman, Siemon (2016). Trends in World Military Expenditure. *Sipri Fact Sheet*, April 2016.  
<https://www.sipri.org/sites/default/files/EMBARGO%20FS1604%20Milex%202015.pdf>
- Perri 6 (2010). When Forethought and Outturn Part: Types of Unanticipated and Unintended Consequences. In Margets, Helen & Perri 6 & Hood, Christopher (eds.), (2010) *Paradoxes of Modernization. Unintended Consequences of Public Policy Reform*. Oxford University Press, 44-57.
- Пьянков, А.А. (2015). Основные проблемы планирования и управления развитием системы вооружения применительно к существующей системе технического обеспечения Вооруженных Сил. *Вооружение и экономика*, № 1 (30). <http://www.viek.ru/archive.html>
- Pursiainen, Christer (2013). Venäjän politiikka puhuttaa, missä ovat politiikan tutkijat? Teoksessa Virtasalo, Iiris et al (toim.), *Vie osaaminen yhteiskuntaan. Venäjän ja itäisen Euroopan tuntemuksen uudet suuntaviivat*. Lönnberg Print Oy, 38-46.
- Putin, Vladimir (2012). "O nashikh ekonomicheskikh zadachakh," *Vedomosti*, 30 January.
- Päiväläinen, Aleks (2016). *Elinjaksomenetelmän ja systeemisen suunnittelun menetelmät Venäjän asevoimien sotavarustuksen kehittämisen tukena*. Puolustusvoimien tutkimuslaitos. Finnish Defence Research Agency. Riihimäki.
- RBK Innovatsii (2015). "Rosatom" <http://i.rbc.ru/organization/item/rosatom>.
- Rojansky, Matthew (2014). The Geopolitics of European Security and Cooperation. *Security and human rights* 25, 169-179.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (2015). *Critical 10 years. Demographic Policies of the Russian Federation: Successes and Challenges*. Moscow, "Delo" Publishing House.

Sakwa, Richard (2015). Challenges of Eurasian integration. In Dutkiewicz, Piotr & Sakwa, Richard (eds.), *Eurasian integration - The View from Within*. Abingdon, Routledge, 12-30.

Simola, Heli (2016). Venäjän ulkomaankauppa – korvautuuko tuonti, monipuolistuuko vienti? [http://www.suomenpankki.fi/bofit/bofit/ajankohtaista/tapahtumat/Documents/BOFIT\\_Venäjä-tietoisku2016\\_esitys.pdf](http://www.suomenpankki.fi/bofit/bofit/ajankohtaista/tapahtumat/Documents/BOFIT_Venäjä-tietoisku2016_esitys.pdf)

SIPRI Military Expenditure Database (<https://www.sipri.org/databases/milex>), 2016.

Skryzhevskaya, Yelizaveta & Tynkkynen, Veli-Pekka & Leppänen, Simo (2015). Russia's climate policies and local reality, *Polar Geography* 38 (2):146-170.

Sutela, Pekka (2012). *The political economy of Putin's Russia*. Routledge, London.

Taliano, Mark (2016). "Fake Threats and Engineered Fears," *American Herald Tribune*, 16 July. <http://ahtribune.com/politics/1073-engineered-fears.html>

Thomas, Timothy L. (2004). Russia's Reflexive Control Theory and the Military. *Journal of Slavic Military Studies* 17: 237–256.

Титов, Борис (2016). "Как вернуть российскую экономику к росту." *Forbes*, 12 February. <http://www.forbes.ru/mneniya-column/gosplan/312671-kak-vernut-rossiiskuyu-ekonomiku-k-rostu>

Van der Vet, Freek (2014). *Finding Justice at the European Court of Human Rights: The Dynamics of Strategic Litigation and Human Rights Defence in the Russian Federation*. University of Helsinki, Faculty of Social Sciences. (Publications of the Department of Social Research; no. 18)

Wigell, Mikael & Vihma, Antto (2016). Geopolitics versus geoeconomics: the case of Russia's geostrategy and its effects on the EU May 2016, *International Affairs* 92 (3).

Жаворонкова Е.Н. (2014). Реформа бюджетной системы России на современном этапе. *Государственное управление*. Электронный вестник, 43: 81-94.

Zhang, Benjamin (2016). "Russia Just Unveiled Its New Airbus and Boeing Challenger," *Business Insider*, 9 June. <http://nordic.businessinsider.com/russian-irkut-ms-21-airbus-boeing-2016-6>.

Åslund, Anders (2013). Sergey Glazyev and the Revival of Soviet Economics, *Post-Soviet Affairs* 29 (5): 375-386.

### **Viranomaislähteet**

Договор о Евразийском экономическом союзе, 29.05.2014. <http://www.eaeunion.org/?lang=en#info>

Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. N 488-ФЗ "О промышленной политике в Российской Федерации". <https://rg.ru/2015/01/12/promyshlennost-dok.html>

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации".

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. N 390-ФЗ "О безопасности".

Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. N 2227-р.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, от 12 мая 2009 г. N 537.

Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. N 157 "Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии".

Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. N 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации".





VALTIONEUVOSTON  
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

[tietokaytoon.fi](http://tietokaytoon.fi)

ISSN 2342-6799 (pdf)  
ISBN 978-952-287-292-0 (pdf)