Harri Mikkola
21.10.2022

Huoltovarmuus, kriittinen infrastruktuuri ja kansallinen turvallisuus

Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja siihen kietoutuneet turvallisuusuhat ovat nostaneet esiin yhä suuremman tarpeen satsata yhteiskunnan kriittisten toimintojen ja niitä ylläpitävien infrastruktuurien ja prosessien turvaamiseen. Muun muassa energiakriisi Euroopassa ja hyökkäykset Itämeren kaasuputkia kohtaan toimivat muistutuksena siitä, kuinka keskeisen infrastruktuurin epäsymmetriset riippuvuussuhteet vihamielisestä toimijasta voivat luoda vakavia kansallisen turvallisuuden uhkia.

Yhteiskunnallinen resilienssi, kriisinkestävyys ja huoltovarmuus ovat ennakkoedellytys myös toimintakykyisen maanpuolustuksen taustalla ja tukena. Sota on muistuttanut myös sotilaallisen huoltovarmuuden merkityksestä – siitä, kuinka tärkeää on varmistaa kriittisen sotilasteknologian saanti ulkomailta, sekä kotimaisen puolustusteollisuuden toimintaedellytykset ja tähän liittyvä huolto- ja integraatiosaaminen.

Venäjän pyrkimys horjuttaa Euroopan yhtenäisyyttä mm. vahvistamalla yhteiskuntien kriisinkestävyyttä koettelevaa energiakriisiä on konkreettinen esimerkki siitä, kuinka sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden suhde on nykyisessä toimintaympäristössä korostuneen yhteenkietoutunut. Sisäistä turvallisuutta ylläpitävät yhteiskunnan kriittiset toiminnot, joiden turvaaminen puolestaan vaatii toimivia ja luotettavia kansainvälisiä yhteyksiä. Jo ennen Venäjän hyökkäyssotaa on viime vuosien aikana lisääntyvästi kiinnitetty huomiota näiden yhteyksien häiriöherkkyyteen ja niiden tuomiin kansallisen turvallisuuden uhkiin. Erityisesti huomio on kiinnittynyt hybridivaikuttamisen tematiikkaan ja yhteiskunnan jatkuvuudenhallintaa ja kriisinkestävyyttä tukevaan huoltovarmuustoimintaan.

Suomen huoltovarmuustoiminnan keskeiset pilarit ovat horjuneet. Suomi on luottanut ulkosuhteissaan monenkeskisen hallinnan toimivuuteen, yhteistyövaraiseen turvallisuuteen ja ulkoisen toimintaympäristön ennakoitavuuteen, jonka takeena on toiminut ennen kaikkea liberaali sääntöperustainen maailmanjärjestys. Valtioiden välinen keskinäisriippuvuus on nähty kansainvälistä rauhaa ja yhteiskuntien toimintaa ylläpitävänä elementtinä.

Tämä perusta on kuitenkin murtumassa samalla kun voimapolitiikka on vallannut alaa. Kuten viime aikoina on havaittu, kansainvälinen keskinäisriippuvuus on alkanut tuottamaan entistä enemmän kustannuksia, riskejä ja uhkia. Kansainvälisen politiikan toimintaympäristöä leimaa edelleen monessa mielessä valtioiden välinen keskinäisriippuvuus, mutta se on luonteeltaan entistä enemmän kilpailullista ja vastakkain asettelevaa.

Samoja asioita, jotka linkittävät valtioita ja ihmisiä toisiinsa, voidaan käyttää työkaluina kilpailussa suhteellisesta vallasta. Esimerkkejä tästä ovat sosiaalisen median informaatio-operaatiot tai kaupallisten investointien geostrateginen käyttö. Toisin sanoen – ja vaikka Venäjän hyökkäyssota korostaa perinteisten sotilaallisten uhkien todellisuutta –

valtapolitiikka kanavoituu usein sotilaallisen voimankäytön sijaan muita reittejä, esimerkiksi kyvyssä kontrolloida valtioiden välisiä energia-, finanssi-, kauppa- tai kommunikaatioyhteyksiä. Tämä yhteyksien epäsymmetria voi tuottaa poliittisia painostuskeinoja, kuten vaikkapa energianviennissä (Venäjä) tai talouspakotteissa (USA, EU).

Lisääntyvät kansainväliset yhteydet ovat mahdollistaneet vihamielisen vaikuttamisen suoraan kansalaisyhteiskuntaan hybridivaikuttamisen työkaluja hyödyntäen. Hybridivaikuttamisella tarkoitetaan synkronoitua, useiden häirinnän muotojen yhteiskäyttöä, jolla pyritään tuottamaan syviä jakolinjoja kohdemaiden yhteiskuntien sisälle tavalla, jolla on suoria sisäistä turvallisuutta ja mm. maanpuolustustahtoa heikentäviä vaikutuksia.

Pyrkimys on sisäisesti hajottaa kohdetta, ja samalla heikentää sen mahdollisuuksia vastustaa vaikuttavan maan pyrkimyksiä. Keinot tässä ovat usein hienovaraisia, ja voivat pitää sisällään esimerkiksi kyberoperaatioita, valheellisten uutisten ja propagandan levittämistä, poliittisten ääriliikkeiden rahoittamista, vaikuttamista demokratian keskeisiin instituutioihin, riippuvuussuhteiden rakentamista kriittisen infrastruktuurin toimintaa kontrolloimalla sekä taloudellisten houkuttimien tarjoamista valikoiduille toimijoille.

Globaali verkostotalous ja kansainvälisesti hajautuneet arvoverkostot tekevät mahdollisiksi myös tehokkaammat taloudelliset vaikuttamisoperaatiot. Tätä voidaan kutsua geoekonomiseksi vallankäytöksi, jossa tavoitteena on talouden keinoja hyödyntämällä saada kohdemaa toimimaan tavalla, jolla se ei muussa tapauksessa toimisi. Usein tämä vaikuttaminen voi olla hienovaraista, ja sitä on usein vaikea havaita ja tunnistaa.

Vaikka hankkeet saattavat tuoda kohdemaalle moninaisia taloudellisia hyötyjä, hyödyt voivat tulla poliittisten myönnytysten ja kohdemaan alentuneen suvereniteetin kustannuksella. Tämänkaltaista keskustelua on viime vuosina käyty muun muassa ydinvoima- ja kaasuputkihankkeisiin, sekä 5G-teknologiaan liittyen. Suurilla investoinneilla on mahdollista synnyttää niin sanottua funktionaalista kontrollia kohdemaahan. Tavoitteena on kriittisiä toimintoja kontrolloimalla synnyttää pitkän aikavälin sidonnaisuuksia ja riippuvuutta ulkoiseen vaikuttajaan.

Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot nojaavat poikkirajallisiin kansainvälisiin infrastruktuureihin ja prosesseihin. Voimapolitiikan lisäksi myös ymmärrys poikkirajallisten virtojen hauraudesta ja häiriöherkkyydestä on lisääntynyt Covid-19-pandemian ja viime aikoina laukkaavan inflaation ja energiakriisin aikana. Kuten on osoitettu, tartuntatautien lisäksi esimerkiksi luonnonkatastrofit, haitallinen kybertoiminta tai poliittinen kriisi voivat rikkoa jonkin tietyn kriittisen osan globaalista tuotantoketjussa ja samalla vaikuttaa ennakoimattomalla tavalla valtioiden kansalliseen turvallisuuteen ja kriittisiin toimintoihin keskinäisriippuvaisessa maailmassa.

Itseensä käpertyminen ei kuitenkaan ole vaihtoehto näitä uhkia vastaan. Pienelle, avoimelle valtiolle kuten Suomi, toimivat ja luotettavat kansainväliset poliittiset, taloudelliset ja teknologiset yhteydet ovat elinehto. Tämä on tosiasia jo pelkästään yhteiskunnan kriittisten toimintojen ylläpitämisen vuoksi. Suomi ei voi olla omavarainen useimmilla kriittisten materiaalien ja teknologioiden sektoreilla ja on laaja-alaisesti riippuvainen globaalista verkostotaloudesta.

Esimerkkejä kriittisistä kansainvälisistä riippuvuuksista on löydettävissä kosolti. Rakennetun infrastruktuurin ylläpito vaatii toimivia kansainvälisiä toimittajia, sillä Suomessa ei tuoteta enää kattavasti moniakaan perusrakennustarvikkeita, kalustoa tai teknisiä järjestelmiä. Ilman energian, kemikaalien ja koneiden tuontia Suomessa ei myöskään pystytä nykyisen kaltaiseen maataloustuotantoon. Lääkkeiden, terveydenhuollon tarvikkeiden ja laitteiden valmistajat ja varastot sijaitsevat usein Suomen rajojen ulkopuolella.

Ulkomaankauppariippuvaisen Suomen kansallinen logistiikkasektori on osa maailmanlaajuista logistiikkaverkostoa, jonka toimivuus, muutokset ja häiriöt vaikuttavat suoraan ja epäsuorasti kansalaisten arkeen sekä koko yhteiskunnan ja talouselämän toimintaan. Finanssisektori on puolestaan integroitunut kansainvälisiin toimijoihin, infrastruktuureihin ja sääntelyyn. Esimerkiksi kotimainen maksuliikenne on täysin riippuvainen kansainvälisistä toimijoista, ylikansallisesta sääntelystä ja kansainvälisten verkkoyhteyksien toiminnasta. Myös laajemmin ICT-järjestelmät ja niihin liittyvät palvelut ovat kriittisessä roolissa lähes kaikessa huoltovarmuudelle kriittisessä toiminnassa. Muun muassa kriittisen infrastruktuurin ylläpito, teollisten prosessien ohjaus sekä kansalaisten arkipäivä ja hyvinvointi pohjautuvat yhä voimistuvasti täysin- tai puoliautomatisoituihin ICT-toimintoihin niin teollisuudessa, logistiikassa, energian ja veden tuotannossa sekä jakelussa kuin terveydenhuollossakin.

Tämä tarkoittaa sitä, että yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen on käytännössä riippuvaista toimivista kansainvälisistä yhteyksistä, globaaleista verkostoista ja näitä ylläpitävistä prosesseista. Nykyaikaisen yhteiskunnan toimivuudelle elintärkeiden verkkopalvelujen ja palveluprosessien maailma on kuitenkin maantieteellisesti laajalle hajautunut sekä sijainnin että omistuksen suhteen. Samalla tämän lisääntyneen keskinäisriippuvuuden on myös nähty lisäävään uusia ja usein maan rajojen ulkopuolella olevia haavoittuvuuksien muotoja. Suomalaiselle yhteiskunnalle kriittisiä resursseja toimittavat monimutkaiset ketjut ovat haavoittuvia eri kohdista ja eri lähteistä kummuten.

Sen lisäksi että häiriöt yhdellä sektorilla heijastuvat nopeasti muiden sektorien toimintaan, ne voivat myös levitä maasta toiseen ja lukuisille sektoreille, jos ja kun fyysiset infrastruktuurit, prosessit sekä toimijat ovat ylikansallisesti verkottuneita. Samalla niin kutsuttu ”lokeroitumisen” ilmiö – tiettyjen hyödykkeiden, esimerkiksi elektroniikkakomponenttien tuottamisen keskittyminen tietylle maantieteelliselle alueelle

– on vähentänyt mahdollisuutta hajauttaa tiettyjen hyödykkeiden saatavuutta samalle mahdollisesti heikentäen yleistä huoltovarmuutta.

Siinä missä aiemmin suomalaisen kokonaismaanpuolustuksen konseptissa muu yhteiskunta ja taloudellisten toimintojen turvaaminen olivat tukevassa roolissa sotilaalliselle maanpuolustukselle, hybridiuhkien nousu ja kokonaisturvallisuuden malli korostavat yhteiskunnan kriittisten toimintojen turvallisuuden nousua tietyllä tavalla maanpuolustuksen eturintamaan tai keskiöön.

Samalla mitä monimutkaisemmiksi, keskinäisriippuvaisemmiksi ja täten haavoittuvammaksi länsimaiset yhteiskunnat tulevat, sitä hankalammaksi tulee häiriöiden estäminen etukäteen, ja sitä kriisinkestävimmiksi yhteiskuntien on tarpeen tulla. Tämä tarkoittaa sitä, että yhteiskuntien tulee kyetä entistä paremmin vastustamaan, kestämään ja palautumaan usein ennakoimattomista toimintahäiriöistä.

Tässä kontekstissa keskustelussa on viime vuosina noussut esiin resillienssin käsitteen mahdollisuudet. Resilienssi voidaan määritellä esimerkiksi kykynä hylkiä yhteisön ulkopuolelta nousevia uhkia, yhteisön kykynä sietää kriisejä uhkien toteuduttua ja kykyä palautua kriisiä edeltävään tilanteeseen, tai kykynä hyödyntää, uudistua ja oppia kriisitilanteista.

Käsite ei kuitenkaan ole sen lisääntyneestä turvallisuuspoliittisesta käytöstä huolimatta selkeä tai ongelmaton. Resilienssin logiikka nojaa siihen, että uhat voivat olla ennakoimattomia, eikä kaikkiin uhkiin ole mahdollista varautua. Tämä ajattelumalli ottaa askeleen pois riskien ennakoinnista ja hallinnasta kohti reaktiivista toipumista. Mallissa ei pyritä estämään uhkakuvien toteutumista, vaan varmistamaan mahdollisimman tehokas palautuminen vahingon tapahduttua. Resilienssin kasvattaminen tarkoittaa samalla, että turvallisuusympäristön monimutkaistumisen haasteeseen vastataan hajauttamalla vastuita ja toimijuutta valtiotasolta kansalaisyhteiskunnalle ja yksityiselle sektorille, joiden mukautumis- ja palautumiskyky on yhteiskunnallisen resilienssin ytimessä.

Kilpailullisen keskinäisriippuvuuden maailmassa avainkysymykseksi nousee, kuinka tasapainottaa globaalien yhteyksien hyödyt niistä seuraavien uhkien kanssa. Tietoisuus hybridivaikuttamisen toimintalogiikasta on lisääntynyt, ja esimerkiksi informaation luotettavuudesta tai kaupallisten suhteiden kääntöpuolista puhutaan enemmän kuin vielä muutamia vuosia sitten. Pelkästään lisääntyvä tietoisuus näistä toimista osaltaan estää vihamielistä toimijaa saavuttamasta strategisia tavoitteitaan.

Painopistealueeksi turvallisuuspolitiikassa tulee entistä vahvemmin asettaa yhteiskunnallisen kriisivalmiuden kehittäminen. Kuten Covid-19-pandemia on osoittanut, parhaimmatkaan käsitteet ja varautumissuunnitelmat eivät ole riittäviä, jos ne eivät jalkaudu käytänteiksi. Suomalainen huoltovarmuuskonsepti on perustunut toimiviin kansainvälisiin yhteyksiin ja yhteistyöhön, sääntöperustaisuuteen ja avoimeen kansainväliseen kauppaan. Kilpailullisen keskinäisriippuvuuden aikakausi on

murentamassa näitä keskeisiä pilareita. Huoltovarmuuden peruspremissejä on ollut syytä analysoida kriittisesti ja laaja-alaisesti, ja tälle työlle huoltovarmuuselonteon valmistelu on tarjonnut luontevan perustan. Myös resilienssin käsitteen hyödyntämisessä on syytä ottaa seuraava askel. Se voisi olisi konkreettisten mittareiden luominen, jonka avulla olisi mahdollista arvioida yhteiskunnan eri toimijoiden kriisinkestävyyden ja mukautumisvalmiuden tasoa.

Suomen todennäköinen Nato-jäsenyys parantaa merkittävästi Suomen huoltovarmuutta mm. parantamalla Itämeren meriliikenteen turvaamisedellytyksiä, parantamalla kriittiseen sotilasmateriaaliin saatavuutta ja poistamalla taloudellisen toiminnan maariskiä. Resilienssiin liittyvä tematiikka on vahvasti nousussa Naton rakenteissa ja politiikkaprosesseissa, ja Suomella on hyvä mahdollisuus merkittävän huoltovarmuusosaamisensa myötä profiloitua Nato-politiikassaan tällä sektorilla. Myös Euroopan Unionin tuleva jäsenmaiden kriittisten palvelujen häiriönsietokykyä parantamaan pyrkivä CER-direktiivi on potentiaalisesti erittäin tärkeä askel. Vaikka Suomen oma huoltovarmuustoiminta on melko hyvällä tasolla, CER-direktiivi tullee parantamaan monen maan varautumisen tasoa. Unionin avoimessa toimintaympäristössä, jossa prosessit, toiminnot ja hyödykkeet matkaavat valtiorajojen yli, Unionin heikompien maiden kriisivalmiuden parantaminen nostaa kaikkien jäsenvaltioiden turvallisuutta.

Suomen tulee tukea voimakkaasti myös pohjoismaisen huoltovarmuusyhteistyön kehittymistä. Pohjoismaat ovat monilla sektoreilla merkittävästi yhteenliittyneitä. Tämä tarkoittaa sitä, että vain yhteistyöllä maat voivat välttää koko alueella leviävät toimitushäiriöt ja kriisit. Pohjoismailla on moniin valmiiksi jaettuihin lähtökohtiin pohjautuen hyvät edellytykset tehostaa kriisivalmiuteen ja huoltovarmuuteen liittyvää yhteistyötä. Suomen ja Ruotsin lähestyvä Nato-jäsenyys vahvistaa entisestään pohjoismaisen yhteistyön mahdollisuuksia. Jo tehdyn ja suunnitteilla olevan yhteistyön lisäksi voidaan esittää mm. seuraavia toimenpidesuosituksia:

1. Pohjoismainen resilienssi-puitesopimus

    a. Vaikka Pohjoismailla on olemassa kahden- ja monenvälisiä sopimuksia, ne eivät tarjoa yhteistä kehystä alueenlaajuiselle yhteistyölle. Puitesopimus määrittelisi yhteistyön soveltamisalan, tavoitteet, periaatteet ja toimintatavat. Siten se ei korvaisi olemassa olevia sopimuksia, vaan mahdollistaisi halukkaille sopimusten tai julkilausuntojen sijoittamisen laajemman puitesopimuksen alle.

2. Yhteinen riskiskenaario- ja uhkakuvatyöskentely sekä ennakointi

    a. Pohjoismaat jakavat pääpiirteittäin yhteisiä uhkakuvia ja ovat yhteiskunnallisesti samankaltaisia. Skenaario- ja ennakointityöskentely

päiväpolttavien aiheiden ohi edistäisi valmiuksia huomioida sekä kansalliset että Pohjoismaalaiset intressit myös vakavissa, monia Pohjoismaita koskevissa kriisitilanteissa. Osana yhteistä ennakointia mahdollistettaisiin myös salaisen tiedon jakaminen siviilitoimijoiden välillä.

3. Pohjoismainen resilienssirahasto

    a. Koska Pohjoismaat kuuluvat maailman verkottuneimpiin/toisiinsa kytkeytyneisiin alueisiin, voivat kriisitilanteet yhdessä maassa heijastua naapureihin. Resilienssirahastoa voisi käyttää kriisitilanteissa monenlaisiin toimiin, mukaan lukien kriittisten tuotteiden yhteishankintaan, tuotantoon, tai jakeluun. Lisäksi se voisi tukea varastointikapasiteetin lisäämistä ja korvata yksityisen sektorin osallistamisen kustannuksia.

4. Pohjoismainen julkisen ja yksityisen sektorin resilienssiverkosto

    a. Kriittiset yhteiskunnalliset toiminnot ja huoltovarmuus nojaavat monesti yksityisiin toimijoihin eikä olemassa olevaa virallista huoltovarmuusverkostoa ole Pohjoismaisella tasolla. Resilienssiä vahvistaisi julkisen ja yksityisen sektorin lähempi yhteistyö, joka samalla huomioisi sen, että moni yritys toimii ylikansallisesti monessa Pohjoismaissa.