Harri Mikkola
Ohjelmajohtaja
Ulkopoliittinen instituutti
3.10.2024

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko ja sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteys: hybridivaikuttaminen ja huoltovarmuus

Suomen geostrateginen toimintaympäristö on vaikea ja turvallisuuspoliittinen arkemme jatkuvan ulkopuolisen paineen kyllästämää. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden suhde on nykyisessä toimintaympäristössä korostuneen yhteenkietoutunut. Sodan ja rauhan välinen raja on hämärtynyt. Kansainvälisiä riippuvuuksia muun muassa taloudessa ja teknologiassa käytetään valtapolitiikan välineinä. Sotilaallisia toimia Suomea kohtaan ei voi poissulkea.

Nato-jäsenyys antaa Suomelle selkänojaa sotilaallisia uhkia vastaan, ja sotilaallisesta näkökulmasta pelotteemme on uskottavalla tasolla. Tämä on kuitenkin vain yksi elementti kansallisessa turvallisuudessa. Yhteiskunnan yleinen kriisinkestävyys on elintärkeä sotilaallisen maanpuolustuksen mahdollistaja ja keskeinen elementti uskottavan, kokonaisvaltaisen pelotteen (deterrenssin) ylläpitämisessä. Tätä havainnollistaa puolustusvoimien komentajan Janne Jaakkola puhe 249. valtakunnallisen maanpuolustuskurssin avajaisten yhteydessä. Tilaisuudessa hän totesi yhden Venäjän hyökkäyssodan Ukrainaan tärkeimmistä opetuksista olevan se, miten Venäjä on pyrkinyt vaikuttamaan Ukrainan väestöön ja infrastruktuuriin.

Tämä kirjallinen lausunto keskittyy kahteen olennaiseen yhteyteen yhteydet kansallisen kriisinsietokyvyn (resilienssin) ja ulkoisen toimintaympäristön välillä: hybridivaikuttamisen ja kansallisen huoltovarmuuden kysymyksiin.

Hybridivaikuttaminen

Sisäistä turvallisuutta ylläpitävät yhteiskunnan kriittiset toiminnot ovat yhä enemmän vihamielisen ulkoisen vaikuttamisen kohteena. Viime vuosien aikana on lisääntyvästi kiinnitetty huomiota hybridivaikuttamisen tematiikkaan. Tästä voidaan puhua myös laaja-alaisena vaikuttamisena tai harmaan alueen toimintana. Selonteko toteaa, että ”Suomeen kohdistuva hybridivaikuttaminen erityisesti Venäjän toimesta on kasvanut merkittävästi […] On todennäköistä, ettei uhka lähiaikoina pienene, vaan Suomeen kohdistuvan hybridivaikuttamisen intensiteetti ja keinovalikoima vaihtelevat”.

Tämä oletus on uskottava. On huomioitava, että Venäjän hybriditoimet eivät linkity pelkästään pyrkimykseen vaikuttaa tukeemme Ukrainalle, vaan Venäjän laajempiin geostrategisiin tavoitteisiin. Tämä tarkoittaa samalla, että haitallinen hybridivaikuttaminen ei ole lyhyen aikavälin ongelma.

Venäjän revisionistisen näkemyksen mukaan tällä hetkellä on käynnissä murrosvaihe maailmanpolitiikan valtasiirtymissä, jonka perusluonne on voimankäytön eri muotoihin nojaava geopoliittinen nollasummapeli. Olennaista on huomata, että Venäjä kokee olevansa pitkäkestoisessa ja jatkuvasti käynnissä olevassa strategisessa kamppailussa

länttä vastaan, jossa maa hyödyntää laajaa hybridivaikuttamisen työkalupakkia tavoitteenaan vahvistaa omaa suhteellista vaikutusvaltaansa muita valtioita heikentämällä. Juuri tähän tematiikkaan viitataan, kun puhutaan sodan ja rauhan välisen rajan hämärtymisestä. Naton artikla viiden kynnyksen alittavien Venäjän pahansuopien tekojen odotetaan yleistyvän Venäjän varjosodassa länttä vastaan samalla, kun maan tavanomainen sotavoima on heikentynyt Ukrainassa koettujen tappioiden myötä. On myös huomattava, että myös muut valtiolliset ja valtiosta riippumattomat toimijat ovat osoittaneet kiinnostusta ja kykyä hyödyntää erilaisia hybridityökaluja.

Hybridivaikuttamisen työkalupakki elää ajassa. Pyrkimys hybridivaikuttamisessa on sisäisesti hajottaa kohdetta, ja samalla heikentää sen mahdollisuuksia vastustaa vaikuttavan maan pyrkimyksiä. Keinot tässä voivat olla myös hienovaraisia, ja voivat sisältää 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.

Hybridiuhkien nousu on tarkoittanut myös entistä laajempaa painotusta yhteiskunnan yleisen kriisinkestävyyden parantamiseen. Selonteko painottaa vahvasti (luku 3.1.2) yhteiskunnan kriisinkestävyyden merkitystä. Hybridiuhkien yhteydessä on tärkeää huomata, että erityyppiset hybriditoimet edellyttävät jossain määrin erilaista lähestymistapaa selviytymis- ja häiriönsietokyvyn kehittämiseen. Reagointiin vaikuttaa erityisesti se, onko kohteena esimerkiksi yhteiskunnan väestö vai yhteiskunnan kriittiset infrastruktuurit tai toiminnot.

Kriittisen infrastruktuurin suojaaminen ja järjestelmän häiriönsietokyvyn parantaminen on helpompaa. Asiat ovat kuitenkin monimutkaisempia, kun on kyse toiminnasta, jolla pyritään peitellysti provosoimaan yhteiskunnallisia jakolinjoja, polarisaatiota ja jännitteitä. Tämä näkymättömämpi hybridivaikuttaminen edellyttää räätälöityjä vastauksia, joissa korostetaan yleisten yhteiskunnallisten ja kulttuuristen ominaisuuksien roolia sekä yleistä uudistumis- ja sopeutumiskykyä. Tämä puolestaan laajentaa hybridiuhkiin vastaamiseen tarvittavien politiikkasektoreiden ja toimijoiden määrää varsinaisten turvallisuustoimijoiden ulkopuolelle, johon suomalainen kokonaisturvallisuuden malli soveltuu periaatteessa hyvin.

Huoltovarmuus

Perinteisesti suomalaisen kokonaismaanpuolustuksen konseptissa muu yhteiskunta ja taloudellisten toimintojen turvaaminen ovat olleet tukevassa roolissa sotilaalliselle maanpuolustukselle, eikä tämä tarve ole poistunut. Samalla kuitenkin hybridiuhkien nousu ja kokonaisturvallisuuden malli korostavat yhteiskunnan kriittisten toimintojen

turvallisuuden nousua tietyllä tavalla maanpuolustuksen eturintamaan tai keskiöön. Tämä nostaa maanpuolustuksen eturintamaan useat siviilipuolen toimijat, joiden vastuulla on kriittisten yhteiskunnallisten prosessien hallinnointi ja pyörittäminen. Siksi on erityisen olennaista sujuvoittaa ja tiivistää julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä kriittisten infrastruktuurien suojaamisessa ja jatkuvuudenhallinnassa.

Tähän liittyen selonteko painottaa huoltovarmuustoiminnan merkitystä, erityisesti kriittisen infrastruktuurin suojaamista, toimintavarmuutta sekä toimitusketjujen turvallisuutta ja hajauttamista. Suomen huoltovarmuustoiminnassa oli pitkään painopiste kriittisten yritysten jatkuvuudenhallinnan tukemisessa. Tämän merkitys ei ole pienentynyt, mutta samalla huoltovarmuustoiminnan painopisteitä on uudelleen kalibroitu. Huoltovarmuuskeskuksen uusi strategia heijastaa tätä. Strategiassa suunnataan erityinen huomio yhteiskunnan kykyyn selvitä vakavista kriisi- ja häiriötilanteista. Tämän keskiössä on kolme skenaariota: (1) sotilaallinen uhka, (2) laaja-alainen vaikuttaminen ja (3) globaalin talouden vakavat häiriötilanteet. Nämä skenaariot heijastavat ja alleviivaavat aikamme turvallisuustilanteen vakavuutta.

Kansallisen turvallisuuden selkäranka on kansainvälinen. On selvää, että emme pysty huolehtimaan turvallisuudestamme ja kriittisten yhteiskunnallisten prosessien toimijuudesta omassa suljetussa kuplassamme. Pienelle, avoimelle valtiolle kuten Suomi, toimivat ja luotettavat kansainväliset poliittiset, taloudelliset ja teknologiset yhteydet ovat elinehto. Suomi ei voi olla omavarainen useimmilla kriittisten materiaalien ja teknologioiden sektoreilla ja on laaja-alaisesti riippuvainen toimivista kansainvälisistä yhteyksistä, globaaleista verkostoista ja näitä ylläpitävistä prosesseista.

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.

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. Tämä fakta asettaa reunaehtoja myös omalle kyvyllemme turvata huoltovarmuutta. Samalla tämä tarkoittaa sitä, että myös muiden valtioiden resilienssin taso vaikuttaa erinäisten riippuvuussuhteiden, rajat ylittävien virtojen ja heijastevaikutusten kautta Suomen kansalliseen turvallisuuteen.

Kansainvälinen yhteistyö

Sotilaallinen liittoutumisemme mahdollistaa kansainvälisen yhteistoiminnan täysin uudella tavalla myös yhteiskunnan kriittisten toimintojen turvaamisessa. Edistysaskeleet kansainvälisessä resilienssiyhteistyössä on ensiarvoisen tärkeää, mukaan luettuna pohjoismaisen yhteistyön syventäminen ja terävöittäminen. Useat valtiot ovat parhaillaan rakentamassa omia resilienssimallejaan, jotka ovat sovitettu nykyiseen uhkaympäristöön. Nykyisessä turvallisuustilanteessa on kuviteltavissa skenaarioita, jotka ovat liian suuria Suomelle, mutta liian pieniä liittolaisillemme. Näin ollen toimivamman käytännöllisen ja poliittisen varautumiskulttuurin kehittäminen läntisten toimijoiden kesken on Suomelle ensiarvoisen tärkeää. Vaikka kansallisen kriisinkestävyyden ja -sietokyvyn kehittäminen on ennen kaikkea kansallinen tehtävä, kansainväliset taloudelliset ja turvallisuusjärjestöt, kuten Nato ja EU, voivat tehdä paljon yhdessä jäsentensä kanssa. Myös Suomi korostaa tätä. Selonteossa todetaan, että "Suomi korostaa tarvetta vahvistaa unionin kokonaisvaltaista varautumista mahdollisiin tuleviin kriiseihin ja hybridiuhkiin. […] Suomi pyrkii vaikuttamaan, että EU:n varautumisen ja kriisitoiminnan vahvistamiseksi luotaisiin kokonaisturvallisuuteen perustuva varautumisunioni.”

Suomelle on edullista, että Euroopan unionin ja Naton painopiste on yhä enemmän yhteiskuntien selviytymiskyvyn lisäämisessä ja häiriöihin puuttumiseen soveltuvien välineiden vahvistamisessa. Näissä toimissa esiintyy yhä useammin Suomelle ominaista kokonaisvaltaista turvallisuuspoliittista ajattelua heijastavat käsiteet "whole-of-government", "whole-of-society" ja "societal resilience".

Euroopan unioni on jo ottanut tärkeitä askelia kriisinsietokyvyn parantamisessa, esimerkiksi uuden kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevan direktiivin myötä, joka asettaa EU:n jäsenmaille velvoitteita turvata yhteiskunnan kriittiset toiminnot. Myös taloudellisen turvallisuuden kysymyksissä EU on olennaisessa roolissa. Osana kiristyvää

globaalia strategista kilpailua on viime vuosina keskusteltu enenevissä määrin kriittisten toimintojen ja tuotantoketjujen riskien hallinnasta (de-risking). Termi viittaa pyrkimykseen vähentää Kiinan toimista aiheutuvia taloudellisia ja turvallisuuspoliittisia riskejä. EU:n resilienssi- ja kauppapolitiikassa käsite on yhä merkittävämmässä roolissa. Selonteon mukaan Suomi suhtautuu myönteisesti EU:n pyrkimykseen vahvistaa omaa strategista kilpailukykyään ja taloudellista turvallisuuttaan, ml. kriittisiä riippuvuuksia tunnistamalla ja hallitsemalla, mutta painottaa että sitä on toteutettava markkinalähtöisesti ja EU:n omiin vahvuuksiin kuten tutkimuksen ja innovaatioiden ja korkeateknologian hyödyntämiseen perustuen.

Myös Nato on ryhtynyt konkreettisiin toimiin resilienssin parantamiseksi seitsemällä kansallista resilienssiä koskevalla perusvaatimuksellaan. Naton siviilivalmiudella on kolme ydintehtävää: hallinnon jatkuvuus, väestölle välttämättömien palvelujen jatkuvuus ja sotilasoperaatioiden siviilituki. Naton resilienssipolitiikka on täten Euroopan unionia rajatumpaa, ja sen ytimessä on lähtökohtaisesti pyrkimys parantaa yhteiskuntien kykyä käydä laajamittaista sotaa.

Toimet hybridiuhkiin vastaamiseksi

Paremmat siviilivalmiudet ovat ratkaisevan tärkeitä tekijöitä yhteiskunnan kyvylle kohdata aseellisia tai harmaan vyöhykkeen vihollisuuksia. Kattavien ja kokonaisvaltaisten pelote- ja puolustusvalmiuksien kehittäminen on yhä tärkeämpää lännelle. Ilman toimivaa siviilielementtiä pelotevalli vuotaa. Tämä pätee niin sotilaallisesti kuin myös hybridivaikuttamiseen liittyen.

Tähän liittyy olennaisesti strategisen viestinnän ja attribuution kehittäminen. Selonteko toteaa, että ”vihamieliseen kyber- ja hybriditoimintaan syyllistyneiden valtioiden tai muiden tahojen selvittäminen ja nimeäminen (ns. attribuutio eli syyksilukeminen) on osa Suomen poliittista keinovalikoimaa vihamieliseen vaikuttamiseen reagoimisessa. […] Suomi kehittää kansalliset suuntaviivat tavoitteelliselle ja johdonmukaiselle kyberattribuutiotoiminnalle, huomioiden keskeiset liittolaiset ja kumppanit.”

Tämä on olennainen ja tärkeä tavoite. Oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti toimivien länsimaiden on usein hankala attribuoida hyökkääjää ilman pitkällisiä viranomaistutkimuksia – ja usein nämä tutkimukset eivät siltikään johda aukottomaan syyksiluentaan. Juuri tätä elementtiä hybridiaggressori myös hyödyntää. Lännellä on myös hankaluuksia vastata toimiin, sillä tilanteen eskaloimisen pelko on syvään uurrettu moneen poliittiseen toimijaan lännessä. Myös tätä refleksiä hybridiaggressori hyödyntää.

Parannetut attribuutiokyvyt ja ilmoitetut vastauskynnykset ovat tärkeitä keinoja estää hybridihyökkäyksiä. Toimiakseen kokonaisvaltaisen pelotteen tulisi sisältää nämä molemmat elementit: Venäjän kaltaiset toimijat pitävät heikkouden merkkinä vain syyn osoittamista mutta ei toimiin vastaamista. Hybridikeinojen halpuus yhdistettynä

madaltuneisiin pidäkkeisiin ja lisääntyneeseen halukkuuteen ottaa riskejä johtavat yhä lisääntyviin haitallisiin toimiin, joiden kumulatiivinen vaikutus kansalliseen turvallisuuteen voi olla merkittävä. Lännen on parannettava pelikirjaansa toimiin vastaamisessa, eikä aikaa ole hukattavaksi.

Suomen kannattaa olla laaja-alaisesti aktiivinen Euroopan resilienssin kasvattamisessa, sillä lännen kyky kohdata ja vastata eriasteisiin vihollisuuksiin on kansallisen turvallisuuden näkökulmasta kriittisen tärkeää tilanteessa, jossa turvallisuutemme nojaa kollektiivisen pelotteen uskottavuuteen. Suomi voi olla aktiivinen muun muassa (1) kansalaisaktivismin ja riippumattomien tiedotusvälineiden toimintavalmiuksien tukemisessa, (2) sosiaalisen median alustojen sääntelyn ja läpinäkyvyyden lisäämisessä, (3) julkisen ja yksityisen sektorin dialogin ja yhteistyöprosessien institutionalisoimisessa, (4) selkeiden hybridiuhkiin liittyvien vastuiden ja menettelyjen selventäminen EU:n toimielimissä, sekä (5) medialukutaidon edistämisessä keskeisenä kansalaishyveenä.

Suomi on saanut kansainvälistä huomiota yhteiskunnallisesta resilienssistään ja siviilivalmiuskyvystään, ja monet toimijat ovat kääntyneet Suomen puoleen saadakseen inspiraatiota ja käytännön neuvoja oman toimintansa kehittämiseen. Suomi on kehittänyt ainutlaatuisia valmiuksia ja niihin liittyviä konsepteja, prosesseja, rakenteita ja toimijoita torjuakseen uhkia, jotka vaihtelevat luonnonkatastrofeista hybridi- ja harmaan alueen toimiin ja aina sotilaalliseen konfliktiin asti. Useat historialliset ja kulttuuriset tekijät luovat perustan Suomen kokonaisvaltaiselle yhteiskunnalliselle turvallisuusajattelulle. Suomi pärjää hyvin esimerkiksi useissa globaaleissa indekseissä, jotka liittyvät korkeaan medialukutaitoon, korkeaan luottamukseen instituutioihin – myös julkiseen mediaan – ja kansalaisten vahvaan tahtoon puolustaa maataan. Moniin muihin valtioihin verrattuna Suomella on siis hyvät valmiudet kohdata erinäköisiä uhkia.

Kansallisesti Suomen on tärkeä satsata monipuolisesti kriittiseen infrastruktuuriin. Erityisesti on pidettävä huolta, että maamme elämänlangat – logistinen huoltovarmuusinfrastruktuurimme - ovat kunnossa. Tässä olennaisia painopisteitä ovat muun muassa pohjoisen liikenneyhteyksien parantaminen ja Itämeren liikenneväylien ja satamien toimintojen monipuolistaminen ja kapasiteetin kasvattaminen.