Harri Mikkola
Ohjelmajohtaja
Ulkopoliittinen instituutti
27.2.2024

Suomen avaintavoitteet EU:n strategiseen agendaan ja tulevan komission ohjelmaan vaikuttamiseksi

Suomen turvallisuusympäristö on sotilaallisen turvallisuuden ohella myös kokonaisturvallisuuden näkökulmasta yhä vaikeampi. Suomi on luottanut kansallisessa huoltovarmuus- ja varautumispolitiikassaan sekä laajemmin ulkosuhteissaan monenkeskisen hallinnan toimivuuteen, yhteistyövaraiseen turvallisuuteen ja ulkoisen toimintaympäristön ennakoitavuuteen, jonka takeena on toiminut ennen kaikkea liberaali sääntöperustainen maailmanjärjestys.

Tämä perusta on kuitenkin murtumassa samalla kun voimapolitiikka on vallannut alaa. Samalla globaali keskinäisriippuvuus on alkanut tuottaa valtioille entistä enemmän kustannuksia, riskejä ja uhkia. Tämä on Suomelle ongelmallista, sillä Suomen huoltovarmuuden ja laajemmin yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta ylläpitävien kriittisten toimintojen ylläpito ja turvaaminen nojaavat toimiviin kansainvälisiin arvo- ja tuotantoketjuihin sekä avoimeen ja sääntöperustaiseen kansainväliseen kauppaan.

Euroopan unioni on kokonaisturvallisuuden näkökulmasta Suomelle olennainen yhteisö, joka on viime vuosina pyrkinyt olemaan entistä kykenevämpi vastaamaan muuttuneen toimintaympäristön vaatimuksiin. Globaalien toimitus- ja arvoketjujen häiriöherkkyys, kansainvälisen kaupan ja yhteyksien valtapolitisoituminen ja vihamielisten toimijoiden pyrkimys horjuttaa unionin jäsenvaltioiden sisäistä turvallisuutta erilaisin hybridivaikuttamisen menetelmin vaativat unionilta vahvempia työkaluja eri kriisiskenaarioihin vastaamiseksi. Valtioneuvoston selvityksen mukaan Suomi korostaa tarvetta vahvistaa unionin kriisinsietokykyä eli kokonaisvaltaista ja laaja-alaista varautumista mahdollisiin tuleviin kriiseihin ja hybridiuhkiin. Selvitys toteaa myös, että kokonaisturvallisuusajattelua ja suomalaista huoltovarmuuskonseptia on edistettävä myös EU-tasolla. Nämä tavoitteet ovat tärkeitä ja painotuksina oikeita.

Huoltovarmuusyhteistyö EU:n puitteissa on pitkään ollut suhteellisen rajallista. Huoltovarmuus ei kuulu unionin toimivaltaan eikä unionin sitova yhteinen lainsäädäntö säätele huoltovarmuuden turvaamista. Kuitenkin monilla unionin toimivaltaan kuuluvilla politiikkasektoreilla on merkittäviä, suoria tai epäsuoria vaikutuksia Suomen kansallisen huoltovarmuuden turvaamiseen. Esimerkiksi sisämarkkinoiden ja unionin kauppapolitiikan toiminta ja suunta on Suomelle olennaisen tärkeää. Suomi ei voi olla omavarainen useimmilla kriittisten materiaalien ja teknologioiden sektoreilla ja on laaja-alaisesti riippuvainen globaalista verkostotaloudesta. Näin merkittävät muutoksen kansainvälisen kaupan säädöspohjassa, rakenteissa ja poliittisissa dynamiikoissa vaikuttavat väistämättä myös huoltovarmuuden turvaamisen toimintaympäristöön. Kansallisen huoltovarmuuden turvaamiseen epäsuorasti liittyvän yhteisen lainsäädännön lisäksi unionin laajemmat poliittiset linjaukset (mm. yhteisvastuulauseke 222 SEUT ja

keskinäisen avunannon lauseke 42/7 SEU) kehystävät osaltaan unionin kokonaisturvallisuusajattelua.

Viime vuosien aikana myös huoltovarmuuden ja kokonaisturvallisuuden turvaamiseen läheisemmin liittyvät keskustelut ja politiikkatoimet ovat unionissa edenneet Suomen näkökulmasta hyvään suuntaan. Erityisesti unionin resilienssin kasvattamiseen ja strategisen autonomian edistämiseen liittyvät poliittiset tavoitteet ovat johtaneet konkreettisiin lainsäädännöllisiin muutoksiin, esimerkiksi liittyen kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn parantamiseen pyrkivään CER-direktiiviin ja kyberturvallisuutta kehittävään NIS2-direktiiviin. Erityisesti CER-direktiivin sisältö ja tarkoitusperät sopivat hyvin yhteen suomalaisen kokonaisturvallisuus-ajattelun kanssa, ja omaa merkittävän potentiaalin koko unionin häiriön- ja kriisinsietokyvyn vahvistamiseen. Unionin toimet myös mm. terveysturvallisuuteen ja strategisten raaka-aineiden saatavuuteen liittyen ovat Suomen näkökulmasta oikeansuuntaisia.

On selvää, että suomalainen kokonaisturvallisuus-malli on omanlaisensa. Suurimmissa osissa unionin jäsenvaltioissa ole käytössä vastaavaa mallia. Eri valtioiden huoltovarmuuspolitiikan sisällöt vaihtelevat merkittävästi, riippuen mm. kyseisen valtion historiasta ja strategisesta kulttuurista, energiaomavaraisuudesta, logistisista yhteyksistä, luonnonoloista ja turvallisuuspoliittisista ratkaisuista. Muissa EU-maissa ei pääsääntöisesti ole samalla tavalla sopimuksin säädeltyä huoltovarmuustoimintaa kuin Suomessa, vaan esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön hallinnointi jakautuu sektorikohtaisesti eri viranomaisten ja ministeriöiden vastuulle. Lisäksi huoltovarmuuteen ja varautumiseen liittyvät asiat ovat pääsääntöisesti edelleen kansallisella vastuulla. Tämä kaikki tarkoittaa samalla sitä, että suomalaisen kokonaisturvallisuus-mallin siirtäminen EU-tasolle on käytännössä hyvin hankalaa.

Suomen tulisi abstraktien tavoitteiden sijaan pyrkiä vaikuttamaan kohdennetusti olennaisimpiin unionin politiikkakeskusteluihin ja -valmisteluihin. Valtioneuvoston selvitys jossain määrin tunnistaa tämän todetessaan, että Suomen tavoitteena on, että kokonaisturvallisuuden vahvistamiseksi määriteltäisiin konkreettisia EU-tason tavoitteita sekä unionille että jäsenmaille.

Yksi avainalue on vaikuttaminen siihen, miten turvallisuuspolitiikan tulisi näkyä unionin kauppapolitiikassa. Valtioneuvoston selvitys toteaa, että Suomi korostaa avoimen, sääntöperustaisen ja vastuullisen kansainvälisen kaupan merkitystä Euroopan kilpailukyvylle. EU:n on aktiivisesti avattava uusia markkinoita kauppasopimuksia neuvottelemalla ja vahvistettava kansainvälisen kaupan sääntöpohjaa.

Samalla kuitenkin useat valtiot kokevat yhä vahvempaa tarvetta suojautua haitallista vaikuttamista vastaan ja vaatimukset taloudellisesta protektionismista ovat tulleet entistä yleisemmiksi ympäri maailmaa. Liberaaleissa demokratioissa merkittävimpiä

esimerkkejä keskinäisriippuvuuksien kyseenalaistamisesta ovat populististen ja nationalististen liikkeiden nousu, Britannian lähtö Euroopan unionista ja Yhdysvaltain "Amerikka ensin" -kauppa- ja ulkopolitiikka – sekä myös EU:n pyrkimys kohti aiempaa vahvempaa strategista autonomiaa.

Osana kiristyvää globaalia strategista kilpailua on viime vuosina keskusteltu enenevissä määrin kriittisten toimintojen ja tuotantoketjujen strategisesta eriyttämisestä (de-coupling). EU:ssa enemmän painoarvoa on kuitenkin saanut ajatus kriittisiin yhteyksiin liittyvien riskien hallinnasta (de-risking).Termi de-risking viittaa pyrkimykseen vähentää Kiinan toimista aiheutuvia taloudellisia riskejä suoranaisia de-coupling -toimia (eli kauppayhteyksien katkaisemista ja Kiinan teknologisen kehityksen kampittamista) lievemmin keinoin. Euroopan unionin resilienssi- ja kauppapolitiikassa käsite on yhä merkittävämmässä roolissa. Valtioneuvoston selvitys toteaa, että Suomi korostaa EU:n tavoitteita irtautua haitallisista riippuvuuksista sekä tunnistaa EU:n haavoittuvuudet tietyillä strategisesti tärkeillä sektoreilla erityisesti Kiinan suhteen.

Euroopan komissio ja jäsenmaat ovat sitoutuneet yhdessä muodostetun de-risking -strategian toimeenpanoon. Strategian lanseeraamisen yhteydessä komission puheenjohtaja von der Leyen korosti de-riskingin vaativan strategisten riippuvuuksien ja resilienssin kartoittamista ja stressitestaamista. Myös Euroopan taloudellisen turvallisuuden strategiassa (EESS) päädyttiin samaan lopputulokseen. EESS tunnistaa keskeisiksi riskikategorioiksi seuraavat:

- Toimitusketjujen kriisinkestävyyteen liittyvät riskit (ml. energiaturvallisuus)
- Kriittisen infrastruktuurin liittyvät fyysiset- ja kyberturvallisuusriskit
- Teknologiseen turvallisuuteen ja teknologiavuotoihin liittyvät riskit
- Taloudellisten riippuvuussuhteiden aseistamiseen tai taloudelliseen pakottamistoimiin liittyvät riskit.

Näiden riskien hallitsemiseksi EESS:ssä esitetään seuraavat yleiset toimintalinjat:

- Euroopan taloudelliseen turvallisuuteen vaikuttavien riskien arviointityökalun kehittäminen yhteistyössä jäsenmaiden kanssa tavalla, johon sisältyy Euroopan taloudelliselle turvallisuudelle kriittisten teknologioiden listaus.
- Listattujen teknologioiden riskianalyysi ja alustava riskien vähentämisen toimintaehdotus.
- Yksityissektorin kanssa käytävän dialogin syventäminen yhteisymmärryksen saavuttamiseksi ja taloudellisista turvallisuushuolista nouseviin riskinhallinta- ja due diligence toimiin kannustamiseksi.

Yllä esitellyt laajat riskikategoriat ja toimintalinjat ovat alustavia ja niitä tullaan sekä tarkentamaan että potentiaalisesti laajentamaan tulevaisuudessa. Joka tapauksessa on selvää, että de-risking -toiminta tulee olemaan yhä lisääntyvästi osa sekä Yhdysvaltojen että EU:n kauppa- ja ulkopolitiikkaa, mikä tulee muokkaamaan paitsi suurvaltasuhteita, myös kansainvälisen kaupan dynamiikkoja ja rakenteita, joilla puolestaan tulee olemaan suoria seurauksia Suomen huoltovarmuuden turvaamisen kansainväliseen strategiseen toimintaympäristöön.

De-risking toiminta ja siihen liittyvä politiikkavalmistelu on edelleen kehitysvaiheessa. Sitä tukemaan ja siihen vaikuttamaan tarvitaan tutkimusta, jossa kartoitetaan parhaita menetelmiä ja analysoidaan näihin liittyviä taloudellisia ja poliittisia riskejä. Kansainvälinen paine vahvemmille de-risking -toimille tullee kasvamaan, mikä korostaa tarvetta panostaa de-risking -konseptin proaktiiviseen ja sektorirajat ylittävään kansalliseen haltuunottoon. Tässä erityisesti säädösvalmistelusta, säädösten toimeenpanon valvomisesta, ja valtiollisesta varautumisesta vastaavien organisaatioiden on oltava aloitteellisia.

Kaiken kaikkiaan Euroopan resilienssin kasvattaminen tapahtuu asteittain ja monilla eri politiikkasektoreilla. Pelkästään Eurooppaa uhkaavien hybridiuhkien torjuminen edellyttää kattavaa ja monipuolista resilienssin rakentamista. Käytännössä vahvan resilienssin rakentamisen tulee perustua koko yhteiskunnan osallistavaan lähestymistapaan, jossa EU:n toimielimillä on koordinoiva rooli. Markkina- ja yhteiskunnallisten toimijoiden osallistaminen on olennaista, sillä yhteiskuntien kriittisten toimintojen resilienssiä ei voida saavuttaa pelkästään valtion toimilla. Olennaisia sektoreita ja teemoja Euroopan resilienssin kasvattamiseksi, joissa Suomi voi olla aktiivinen, ovat muun muassa:

1. Kansalaisaktivismin ja riippumattomien tiedotusvälineiden toimintavalmiuksien tukeminen
2. Sosiaalisen median alustojen sääntelyn ja läpinäkyvyyden lisääminen
3. Julkisen ja yksityisen sektorin dialogin ja yhteistyöprosessien institutionalisoiminen
4. Selkeiden hybridiuhkiin liittyvien vastuiden ja menettelyjen selventäminen EU:n toimielimissä
5. Medialukutaidon edistäminen keskeisenä kansalaishyveenä
6. Diasporien ja vähemmistöjen integroitumiseen tähtäävät ohjelmat