Harri Mikkola
Ohjelmajohtaja
Ulkopoliittinen instituutti
6.3.2025

KOKONAISMAANPUOLUSTUS OSANA KOKONAISTURVALLISUUTTA

Puolustusselonteko toteaa, että ”Suomi on Naton ulkorajavaltio [jolla] on oltava jatkuva kyky vastata laaja-alaiseen vaikuttamiseen, pitkäkestoiseen sotilaalliseen painostukseen sekä vuosia kestävään laajamittaiseen sodankäyntiin kansallisin voimavaroin ja osana Natoa.” Selonteko toteaa myös, että ”sotilaallinen maanpuolustus nojaa yhteiskunnan kaikkien sektoreiden tukeen ja vahvaan maanpuolustustahtoon” ja että ”huoltovarmuusjärjestelmä on keskeinen väline, jolla tuetaan kokonaismaanpuolustuksen tavoitteita.”

Yhteiskunnan yleinen kriisinkestävyys on elintärkeä sotilaallisen maanpuolustuksen mahdollistaja ja keskeinen elementti uskottavan, kokonaisvaltaisen pelotteen ylläpitämisessä. Tätä havainnollistaa puolustusvoimien komentajan Janne Jaakkolan 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.

Yhteiskunnan häiriön- ja kriisinsietokyky (resilienssi) on lääke myös hybridivaikuttamista vastaan. Hybridivaikuttamisesta voidaan puhua myös laaja-alaisena vaikuttamisena tai harmaan alueen toimintana. Sisäistä turvallisuutta ylläpitävät yhteiskunnan kriittiset toiminnot ovat yhä enemmän vihamielisen ulkoisen vaikuttamisen kohteena.

Sotilaallisten ja hybridiuhkien lisääntyminen ovat vauhdittaneet laajamittaisia toimia yhteiskunnan kriisinkestävyyden parantamiseksi. Tämä lausunto avaa Suomen kokonaisturvallisuutta kokonaismaanpuolustuksen perustana. Tarkastelussa on kolme teemaa: turvallisuusajattelun muutos kohti resilienssiä, huoltovarmuusjärjestelmän muutokset sekä kansallisen turvallisuuden horisontaalisen johtamisen tulevaisuus.

Kokonaisturvallisuus kokonaismaanpuolustuksen pohjana

Suomalaisen kokonaisturvallisuusjärjestelmän periaatteet ja vastuut määritellään vuoden 2025 yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (YTS). YTS määrittelee myös yhteiskunnan kriittiset toiminnot, joiden varaan kansallinen turvallisuus rakentuu. Suomen resilienssipolitiikka perustuu kokonaisturvallisuuden toimintamalliin, jossa yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoiminnalla kaikissa olosuhteissa ja kaikilla tasoilla. Kokonaisturvallisuus on pohja kaikelle suomalaiselle varautumistyölle, jota painotetaan eri tavoin ajan vaatimusten mukaan: nyt painotuksena on kokonaismaanpuolustus, kun vaikkapa covid-pandemian aikana korostui terveysturvallisuus.

Kansallista resilienssiä edistävät politiikat vaativat toimiakseen koko yhteiskunnan kattavaa varautumisen yhteistyömallia (whole-of-society) sekä hallinnon eri sektorien välisiä siiloja rikkovaa mentaliteettia ja prosesseja (whole-of-government).

Kokonaisturvallisuuden toimintamalli pyrkii juuri tähän. Toiminnalla on pitkä historia. Se pohjautuu liittoutumattomuuden ajan kokonaismaanpuolustuksen malliin, jonka ytimessä oli tarve luoda kyky mobilisoida koko yhteiskunta mahdollista suurvaltaviholliista vastaan. Tämä tarve on jälleen ajankohtainen.

Uusi YTS kielii kahdesta suomalaista kokonaisturvallisuusajattelua koskevasta muutoksesta. Ensinnäkin se painottaa aiempaa enemmän vastetta, eli kykyä vastata häiriö- ja kriisitilanteisiin sekä siihen liittyvää johtamista. Toiseksi se korostaa yksittäisten kansalaisten roolia ja vastuuta kriisien hallinnassa. Tämä on merkki turvallisuustilanteen vakavuudesta ja viranomaisten voimavarojen rajallisuudesta laajojen kriisien hallinnassa. Harmaan alueen konfliktissa hyökkääjä pyrkii horjuttamaan yhteiskunnan toimintakykyä, ja sotatilanteessa vihollisen tulivaikutus ulottuisi laajasti siviiliyhteiskuntaan. Tällöin korostuu siviiliväestön suojelun tarve ja henkinen kriisinkestävyys, sekä yhteiskunnan kyky organisoitua itseohjautuvasti.

Yksilön vastuun ja velvoitteiden korostaminen laventaa varautumisessa tarvittavat politiikkasektorit huomattavasti perinteisiä turvallisuussektoreita laajemmalle. Tässä on huomattavissa tietty varautumisen filosofian muutos, joka nivoutuu resilienssin käsitteen ympärille. Resilienssi ymmärretään kohteen kyvyksi kestää häiriöiden vaikutukset, toipua ja tarvittaessa mukautua uudelleen. Käsitteen logiikka perustuu ajatukseen, että uhat voivat olla arvaamattomia, eikä aina ole mahdollista suunnitella etukäteen, miten hallita kaikkia ennakoimattomia tapahtumia. Ajattelutapa vie askeleen pois riskien ennakoinnista ja hallinnasta kohti reaktiivista palautumista. Turvallisuusajattelun muutoksella on vaikutuksia toimijoiden väliseen työnjakoon. Resilienssin lisääminen tarkoittaa turvallisuusympäristön monimutkaistumisen haasteeseen vastaamista hajauttamalla vastuita ja toimijuutta valtiotasolta kansalaisyhteiskunnalle ja yksityiselle sektorille, joiden häiriön- ja kriisinsieto sekä sopeutumiskyky ovat yhteiskunnan resilienssin ytimessä.

Käytännössä tämä tarkoittaa, että resilientti yhteiskunta rakentuu yhteiskunnan eri sektoreilla ja kerroksissa, joista useimmissa ei ole välittömästi nähtävissä turvallisuuspoliittisia vaikutuksia ja joita ei hallita perinteisten turvallisuusviranomaisten toimesta. Esimerkiksi useaa hybridivaikuttamisen muotoa (kuten disinformaatioita) on vaikea pysäyttää valtakunnan rajalla. Tällöin huomioita pitää laittaa yhteiskunnan kykyyn ottaa vastaan vaikuttamista ja elää sen kanssa ilman, että sillä on yhteiskuntaa rikkovia vaikutuksia. Tällöin olennaisimpaan rooliin nousevat yleiset yhteiskunnalliset ominaisuudet, kuten yksilön kiinnittyminen yhteiskuntaan, koulutus ja medialukutaito. Tuore THL:n raportti korostaa, että yhteiskunnan kriisinkestävyyttä perustavaa yhteiskunnallista luottamusta tuetaan tehokkaimmin huolehtimalla siitä, että elämisen puitteet, palvelut ja arjen turva ovat kunnossa.

Yleisten yhteiskunnallisten ominaisuuksien kehittämisen tarve voi olla ongelmallisessakin suhteessa kansallisen turvallisuuden uudistushankkeiden kanssa. Esimerkiksi nyt valmistelussa oleva kansallisen turvallisuuden strategia on kokonaisturvallisuuden elementtejä priorisoiva ohjausasiakirja, ja samalla tästä näkökulmasta dokumenttihierarkiassa YTS:an yläpuolella. Sinällään tarpeellisen priorisoinnin riskinä voi olla, että ymmärrys kansallisesta turvallisuudesta kaventuu vain keskushallinnon ylätason strategisiin teemoihin. Tämä voi heikentää kansalaisyhteiskunnan sosiaalisen kestävyyden tukemisen painoarvoa ja siihen varattuja resursseja. Käytännössä kokonaisvaltainen resilienssi vaatii kuitenkin molempia: valtiollista kykyä suojautua ja marginalisoida haittavaikutukset, mutta myös yhteiskunnallista kykyä elää haittavaikutusten kanssa ja tarvittaessa mukautua.

Huoltovarmuus kokonaismaanpuolustuksen mahdollistajana

Kansallista turvallisuutta ylläpitävät yhteiskunnan kriittiset toiminnot, joiden ylläpito perustuu luotettavaan ja häiriöttömään huoltovarmuustoimintaan. Perinteisesti suomalaisen kokonaismaanpuolustuksen konseptissa muu yhteiskunta ja taloudellisten toimintojen turvaaminen ovat olleet tukevassa roolissa sotilaalliselle maanpuolustukselle. Tämä tarve ei ole poistunut, mitä heijastaa puolustusselonteon lisäksi myös huoltovarmuuskeskuksen uusi strategia. 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.

Valtioneuvoston vuoden 2022 huoltovarmuusselonteko linjaa, että ”kansallisen huoltovarmuuden lähtökohtina ovat toimivat kansainväliset markkinat, monipuolinen teollinen ja muu tuotannollinen pohja, vakaa julkinen talous ja kilpailukykyinen kansantalous.” Käytännössä Suomen huoltovarmuuden turvaaminen perustuu toimiviin kansainvälisiin markkinoihin ja yhteyksiin. 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.

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. Samalla laajemmin kansainväliset dynamiikat, kuten geopoliittiset muutokset, muutokset globaalin verkostotalouden rakenteissa, ilmastonmuutos ja teknologiset murrokset tuottavat globaaleita muutosvoimia, joita suomalaisen kokonaisturvallisuus- ja huoltovarmuustoiminnan pitää kyetä ennakoimaan ja joihin sen pitää pystyä sopeutumaan.

Valtioneuvoston huoltovarmuusselonteko kuitenkin muistuttaa omaehtoisen varautumisen merkityksestä toteamalla, että Suomella on oltava riittävä varautumisen taso ja tarvittava omavaraisuus kaikkein välttämättömimpien hyödykkeiden osalta. Tässä tapauksessa kyse on ajan voittamisesta ja vahvasta toimintojen priorisoinnista, kunnes kansainväliset elämänlangat ovat saatu jälleen toimimaan.

Materiaalisen varautumisen lisäksi voimme itse vaikuttaa siihen, miten varautumistoiminnan järjestämme. Erityisesti hybridiuhkien lisääntyminen ja kokonaisturvallisuuden mallin kehitys korostavat yhteiskunnan kriittisten toimintojen turvallisuuden nousua maanpuolustuksen eturintamaan. Eturintamamassa on nyt 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. Suomen huoltovarmuustoiminnassa on pitkään painopisteenä ollut kriittisten yritysten jatkuvuudenhallinnan tukeminen.

Suomen huoltovarmuusjärjestelmälle leimallista on ollut julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyö. Tällä hetkellä on valmistelussa merkittäviä muutoksia suomalaisessa huoltovarmuusjärjestelmässä, joista olennaisin on EU:n CER-direktiivin (Critical Entities Resilience Directive) saattaminen kansalliseen lainsäädäntöön. Hankkeen tavoite on vahvistaa lainsäädännöllä kriittisen infrastruktuurin kriisinkestävyyttä, parantaa toimijoiden häiriönsietokykyä sekä jatkuvuudenhallintaa ja siten vahvistaa yhteiskunnan kriisinkestävyyttä ja kansallista turvallisuutta. Direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita tunnistamaan kriittiset toimijat, toteuttamaan riskiarviot ja varmistamaan häiriönsietokyvyn parantaminen.

Hanke on periaatteessa Suomen turvallisuutta vahvistava. Se kehittää kriisinkestävyyttä EU:n laajuisesti, jolla puolestaan on positiivisia vaikutuksia Suomen turvallisuuteen keskinäisriippuvuuksien suojaamisen kautta. Hankkeella on kuitenkin kitkaa suhteessa nykyiseen huoltovarmuusjärjestelmään. Suomalainen huoltovarmuusjärjestelmä on vakiintunut ja kattava, ja siinä on keskeisessä roolissa ollut Huoltovarmuuskeskus. Huoltovarmuustoimintaan osallistuvien tahojen näkemys on, että huoltovarmuusjärjestelmä on tarjonnut aktiivisen, tarpeellisen ja vaikuttavan verkoston elinkeinoelämän ja viranomaistahojen välillä. Ei ole liioiteltua sanoa, että suomalainen kokonaisturvallisuuden malli on näyttäytynyt kaikista selkeimpänä juuri huoltovarmuustoiminnassa.

CER-direktiivi tuo tähän toimintakulttuuriin muutoksia, sillä se esittää määritellyillä sektoreilla toimiville tunnistetuille kriittisille toimijoille tiettyjä velvoitteita muun muassa kriisikestävyyssuunnitelmien ja toimenpiteiden laatimiseen fyysisiä ja kyberuhkia vastaan, yhteyshenkilön nimeämiseen ja viranomaisille annettaviin poikkeamailmoituksiin. Lisäksi huolenaiheeksi on noussut päällekkäisten rakenteiden luominen ja muutokset toimivaltaisten viranomaisten rooleissa.

Nämä huolet ovat nousseet esiin muun muassa Huoltovarmuuskeskuksen CER-lakihankkeeseen antamassa lausunnossa. Hallituksen esitys lähtee siitä, että sisäministeriö koordinoi ja ohjaa CER-direktiiviin liittyvää toimintaa Suomessa, ministeriöt vastaavat omista sektoreistaan kriittisen infran valvonnassa ja toimijoiden tunnistamisessa ja huoltovarmuuskeskukselle jää nykyistä toimintaa tukeva, vapaaehtoisuuteen perustuvan järjestelmän yhteyspisterooli. Tällöin vaarana on, että toimivaksi koettu, suurimmaksi osaksi vapaaehtoisuuteen perustuva järjestelmä hajautuu ja että useita sektoreita koskeva minimisääntely saattaa heikentää yhteiskunnan kokonaisvarautumisen tasoa. Lisäksi huoltovarmuuskeskus suhtautuu kriittisesti siihen, että yrityksille annettaisiin velvoittavaa ohjausta kansallisen turvallisuuden nimissä yleisen yritysten jatkuvuudenhallinnan tukemisen sijaan.

Lienee selvää, että kriittisten yritysten pitää yhä vahvemmin pyrkiä suojaamaan oma toimintansa myös pahantahtoista valtiollista vaikuttamista vastaan. CER-direktiivin kansallinen toimeenpano tuo tähän uusia velvoitteita ja pakottavaa, laintasoista sääntelyä. Tämä huomioiden on olettavaa, että uuden lainsäädännön edellyttämä kriittisten toimijoiden määrittely tulee olemaan rajoitettua ja vain kaikista kriittisimpiä toimijoita koskevaa. Samalla on pidettävä huolta, että yritysten jatkuvuudenhallinnan tukeminen säilyy, suomalainen yhteistyön tekemisen kulttuuri ei vaarannu ja kansallista turvallisuutta ja kokonaisturvallisuutta ylläpitävän huoltovarmuustoiminnan tilannekuva ei pirstaloidu.

Kansallisen turvallisuuden horisontaalinen johtaminen

On selvää, että nykyinen uhkaympäristö ei kunnioita hallinnonalojen sektorirajoja. Toiminnot ja toimijat ovat laajasti verkottuneita ja keskinäisriippuvaisia, vaikutussuhteet moninaisia ja läikkymisvaikutukset muihin hallinnollisiin sektoreihin usein myös vaikeasti ennakoitavia. Lisäksi mahdollinen hybridiaggressori voi pyrkiä toimimaan epäselvien toimivaltojen ja sektoreiden välimaastossa. Turvallisuusuhkat ovat moninaistuneet samalla kuin niiden ennakkovaroitusaika on lyhentynyt.

Tämä asettaa haasteita kokonaisturvallisuuden mukaiselle varautumiselle ja turvallisuuden johtamiselle. Avainkysymykseksi nousee tällöin, onko nykyinen turvallisuuden johtamisen malli yhteensopiva polykriisien maailman kanssa? Kyse on siis siitä, onko Suomessa asianmukaiset ja nykyiseen uhkaympäristöön soveltuvat rakenteet

kansallisen turvallisuuden keskitettyyn ja horisontaaliseen johtamiseen tavalla, joka mahdollistaa paitsi kaikista tärkeimpien kansalliseen turvallisuuteen liittyvien asioiden moninäkökulmaisen mutta koherentin valmistelun, ja tarvittavan päätöksenteon nopeuden.

Keskustelu tästä on parhaillaan käynnissä valtionhallinnon prosesseissa. Hallitusohjelmassa linjataan, että ”hallitus arvioi kansallisen turvallisuuden valtioneuvostotason johtamisen nykytilan ja tekee sen jälkeen tarvittavat muutokset rakenteisiin, hallintoon sekä poliittisen ohjauksen muotoihin.” Avainkysymykseksi lähitulevaisuudessa nousee, miten kokonaisturvallisuutta ja erityisesti kansallista turvallisuutta johdetaan ja ohjataan. Hallitusohjelman linjausten mukaisesti nyt on käynnissä valtionhallinnossa turvallisuusjohtamisen kehittämishanke, jolla käytännössä kartoitetaan mahdollisuutta luoda uutta, horisontaalista ohjausotetta ja rakenteita valtioneuvoston kanslian alle. Tavoitteena on samalla selvittää turvallisuusjohtamista käsittelevien ohjausasiakirjojen keskinäiset hierarkiat sekä valmistella ehdotus niiden tulevaisuuden hierarkkisesta rakenteesta ja sisällöstä. Tämä menee yhteen nyt käynnissä olevan kansallisen turvallisuuden strategian luomisen kanssa. Kuten todettua, tällä strategialla käytännössä luodaan ohjaava dokumentti paitsi yhteisen ymmärryksen luomiseksi, myös kokonaisturvallisuuden elementtien priorisointiin, ja samalla kansallisen turvallisuuden johtamisen työkaluksi.

Tämänkaltainen muutos on toteutettu muun muassa Ruotsissa, jossa synnytettiin vuonna 2022 kansallisen turvallisuuden neuvosto, jota johtaa kansallisen turvallisuuden neuvonantaja. Toteutuessaan jokin vastaavan kaltainen rakenne olisi merkittävä muutos suomalaisessa varautumisen ja turvallisuusjohtamisen järjestelmässä. Kuten todettua, suomalainen malli perustuu kokonaisturvallisuuden käsitteelle, joka määritellään tarkemmin yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (YTS). YTS jakaa varautumisen vastuut ja mandaatit toimivaltaisille viranomaisille, joiden vastuulla on kehittää ja ylläpitää varautumista omilla sektoreillaan. Kyseessä on siis lähtökohtaisesti siiloutunut rakenne. Järjestelmän horisontaalinen johtaminen on perustunut paitsi tietyille institutionaalisille rakenteille (kuten valmiuspäällikkökokoukset), myös käytännössä pienen maan etuihin, joissa hierarkiat ja kynnykset yhteistoimintaan sektoreiden kesken ovat verrattain matalat. Käytännössä tämä on mahdollistanut myös tapauskohtaisesti luotavat, tarkoituksenmukaiset ja kuhunkin tilanteeseen soveltuvat, asianmukaisista viranomaisista koostuvat yhteistyörakenteet.

Kansallisen turvallisuuden varmistaminen edellyttää paitsi kykyä suunnitella ja laittaa toimeen oikein kohdennettua politiikkaa, myös johtaa kansakuntaa vakavimmissa kriisitilanteissa. Avainkysymykseksi nousee, tulisiko suomalaisen turvallisuusjohtamisen järjestelmän olla kansallisen turvallisuuden kysymyksissä keskitetympi ja tiukkarajaisempi vai toimiiko nykyinen, joustava rakenne paremmin. Kehittämisessä

törmätään myös toimivallan rajoihin. Perustuslain 93 pykälän 1 momentin mukaan ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Tämän lisäksi Tasavallan Presidentti toimii puolustusvoimien ylipäällikkönä. Tämä tarkoittaa, että Presidentti on avainasemassa kansallisen turvallisuuden ydinkysymyksistä, joista käytännössä keskustellaan ja joista linjataan hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteiskokouksessa TP-UTVA:ssa.

Toimivallan siirtoon tai sen mahdolliseen hämärtymiseen liittyvät kysymykset ovat myös poliittisesti herkkiä. Tästä voidaan nostaa esimerkkinä pääministeri Marinin vuoden 2023 esitys turvallisuuspolitiikan neuvonantajasta ja VNK:aan perustettavasta turvallisuuspolitiikan yksiköstä. Esitys sai täystyrmäyksen useilta tahoilta, muun muassa puolustusministeriöstä, pääesikunnasta, tasavallan presidentin kansliasta ja ulkoministeriöstä. Joka tapauksessa hallinnonalojen siiloja yhteensovittavien rakenteiden parantaminen on yhä tärkeämpää.

Lopuksi

Suomen kokonaisturvallisuusjärjestelmä on saanut paljon kansainvälistä huomiota. On syytä huomata, että sen toimivuutta ei ole koskaan kunnolla testattu tosipaikassa. Covid-pandemia tarjosi tietyn testin, eikä järjestelmä selvinnyt siitä kuivin jaloin. Samalla on selvää, että Suomessa on kehitetty toimijoita ja käytänteitä, jotka tekevät maastamme montaa muuta valtioita kykenevämmän kokonaisvaltaisesti varautumaan ja johtamaan turvallisuutta, eikä syytä suureen huoleen ole. Käytännössä Suomen häiriön- ja kriisinkestävyyden kasvattaminen kokonaismaanpuolustuksen pohjana edellyttää toimintaa resilienssin kaikilla tasoilla: yksilön tasolla, yhteisöjen tasolla, institutionaalisella tasolla ja kansainvälisesti.