

Asia: Valtioneuvoston huoltovarmuusselonteko**Lausunnon antaja: Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus**

Huoltovarmuusselonteko tarjoaa kattavan katsauksen huoltovarmuuden nykytilaan ja eräisiin keskeisiin muutospaineita aiheuttaviin tekijöihin. Selonteko pyritään perustellusti kytkemään muihin keskeisiin turvallisuuspoliittisiin strategia-asiakirjoihin. Kansainvälistä toimintaympäristöä avataan laajalti, mutta siinä tapahtuvien muutosten vaikutuksia **huoltovarmuuden peruseräisiin** ei asiakirjassa juurikaan avata. Yhtenä syynä tähän lienee se, että keskeisessä asemassa olevat EU-prosessit, mm. CER-direktiivi, ovat vielä keskeneräisiä.

Selonteossa esitetty hybridiuhkien määritelmä on lyhyt ja ytimekäs. Hybridiuhkien keskeiset tavoitteet eli toisen valtion ja erityisesti sen poliittisen integriteetin ja päätöksentekokyvyn olennainen heikentäminen jäävät selonteossa kuitenkin huomioimatta.

Hybridiuhkavälineiden monimuotoisuudella on suora kytkentä suomalaisen huoltovarmuuteen. Hybridivaikuttamiseen saattaa myös sisältyä häiriöllä aiheutettava markkinamanipulaatio, jolla on poliittisia seuraamuksia.

Huoltovarmuuden muutospaineet

Meneillään on perustavanlaatuinen globaali kilpailutilanne, jossa vastakkain ovat autoritäärisen hallintomallin omaksuneet valtiot ja länsimaiset demokraattiset oikeusvaltiot. Kilpailijat haastavat nyt avoimesti liberaalin demokraattisen järjestelmän geopolitiikassa, globaalissa taloudessa ja jopa kulttuurin saralla. Ukrainan sota osoittaa, että tässä kilpailussa ei kaihdeta edes avointa sodankäyntiä. Suomi ja Itämeri ovat tämän kilpailun raja-alueella, joten erilaisiin konflikteihin on syytä olla varautunut myös nyt näköpiirissä olevan tilanteen jälkeen. Tämä puoltaa tehokkaiden huoltovarmuusjärjestelyjen ylläpitämistä ja kehittämistä.

Parhailaan huoltovarmuudessa on nähtävissä kaksi toisilleen osin vastakkaista kehityskulkua. Yhtäältä nähtävissä on erityisesti pandemian ja Venäjän hyökkäyssodan myötä vahvistunut pyrkimys ylläpitää, palauttaa tai luoda kansallisia huoltovarmuudellisia kykyjä tai varmuusvarastoja. Toisaalla nähdään globaalin valtakilpailun laajenemisen ja syvien keskinäisriippuvuuksien johdosta tilanne, jossa Suomen kaltaisten pienempien maiden on toimittava osana laajempaa kokonaisuutta, jotta riittävä autonomia esimerkiksi raaka-aineiden tai teknologisen osaamisen osalta voidaan saavuttaa. EU on aktivoitunut useilla keskeisillä huoltovarmuuden osa-alueilla, joskin toimia toteutetaan toisinaan laajemman resilienssi-teeman tai muiden tavoitteiden alla.

Kansallinen nykytila sisältää huomattavia riippuvuustekijöitä eurooppalaisista ja muista kumppaneista. Näiden riippuvuuksien määrä on kansallista vastuuta painottavista lähiaikavälin toimenpiteistä huolimatta kasvussa. Siksi selonteossa olisi perusteltua tarkastella periaatetta, jonka mukaan useita huoltovarmuudellisia tavoitteita ajetaan eurooppalaisella tasolla, luonnollisesti järjestelyiden poliittista ja oikeudellista sitovuutta edellyttäen. Erityisesti teknologista ja monilta osin myöskään teollista omavaraisuutta ei ole mahdollista toteuttaa kansallisten resurssien puitteissa. Riippuvuudet toteutuvat myös puolustuksen alalla, jossa modernien järjestelmien riippuvuus viestintäteknologiasta ja esimerkiksi satelliittipaikannusjärjestelmistä käy esimerkkinä. Ylipäänsä rajankäynti sotilaallisten ja muiden huoltovarmuuskriittisten järjestelmien välillä käy vaikeammaksi, josta syystä niiden välistä integraatiota tulee syventää ja ratkaisuja kehittää aiempaa useammin kaksi- tai monikäyttöisyyden periaatetta soveltaen.

Toinen merkittävä trendi on huoltovarmuuden käsitteen laajeneminen. Aiemman sektorirajat ovat olleet selkeämpiä ja toimien painopiste on ollut erityisesti materiaalisessa valmiudessa ja fyysisissä varmuusvarastoissa, esimerkiksi energia- ja alkutuotannon osalta. Nyt korostuu jatkuvuuden ylläpitäminen kriisitilanteissa, sisältäen myös yhä useammin kyberulottuvuuden prosesseja ja valmiuksia, meriliikenneyhteyksien varmistamista sekä esimerkiksi teknologioihin liittyviä immateriaalioikeuksia. Kehitys on ollut väistämätöntä, mutta se luo käsitteellisiä uudelleentarkastelutarpeita ja sen tulisi edistää pohdintaa siitä, vastaavatko Huoltovarmuuskeskuksen resurssit sille annettua kasvavaa tehtävälistää.

Selonteon kuvaamassa nykymallissa ”kukin ministeriö vastaa huoltovarmuudesta ja sen kehittämisestä omalla hallinnonalallaan valtioneuvoston työnjaon mukaisesti”. Nykyisessä hybridiuhkaympäristössä korostuu tarve aiempaa tiiviimmälle hallinnon sisäiselle yhteistyölle, mikä saattaa edellyttää muutoksia nykyiseen malliin tai joihinkin sen toimintaperiaatteisiin. Erityisesti tilannekuvaa tulisi laajentaa sekä datan keräämisen ja analyysin osalta että sen asiakaskunnan osalta. Lisäksi päätöksenteossa tulee huomioida epäselvät tilanteet, joissa vastuullisen viranomaisen määrittäminen on hankalaa.

Huoltovarmuudessa on erityisen tärkeää säilyttää poikkihallinnollinen ote. Nykymalli, jossa HVK on sijoitettu työ- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen, on perusteltua toimialan voimakkaan elinkeinopoliittisen kytkennän vuoksi. On tärkeää, että työtä tehdään vastaisuudessakin yksityisen sektorin kanssa yhdessä ja elinkeinopoliittinen tulokulma huomioiden. Samalla työssä tulee huomioida turvallisuuspoliittinen tulokulma siten, että se läpäisee kaiken toiminnan. Vastaavanlaista mallia voisi ajatella sovellettavaksi myös muissa maissa tai eurooppalaisella tasolla.

Merellinen huoltovarmuus

Hybridiosaamiskeskus on työssään todennut uusia piirteitä merenkulkuun liittyvissä riskeissä. Nykytilanne Mustamerellä osoittaa useampia haavoittuvuuksia, jotka voivat toteutua myös Itämerellä. Alueella on havaittu muutama ajelehtiva merimiina, minkä lisäksi asevoimaa on käytetty kauppareliikennettä vastaan Ukrainan lähivesillä. Tämä tilanne on johtanut merenkulun vakuutushintojen huomattavaan nousuun. Nämä päätökset syntyvät

markkinatoimijoiden piirissä, eikä valtioilla ole niihin vaikutusmahdollisuutta. Vakuutusmaksujen nousu siirtyy luonnollisesti kuljetuskustannuksiin.

Meriliikenteen kustannuksiin ja toimitusvarmuuteen voidaan helposti vaikuttaa myös Itämerellä sotatoimia alemman asteisilla merisodankäynnin keinoilla, joihin kuuluvat sotilaalliset harjoitukset ja vedenalaisten aseiden peitetty käyttäminen. Näitä kaikkia menetelmiä on nyt jo kokeiltu. Jos häiriön vaikutus jatkuu pidempään, vientiteollisuuden kilpailukyky voi vaarantua merkittävästi ilman, että meriliikenne sinänsä pysähtyisi.

Selonteossa todetaan liikenne- ja viestintävaliokunnan korostaneen turvallisuusympäristön ajankohtais selonteon yhteydessä, että mahdollisten kriisitilanteiden varalta tulee myös varautua korvaaviin kuljetusmuotoihin ja -reitteihin maitse ja myös ilmaitse. On syytä huomauttaa, että tällaiset korvaavat menettelyt riittäisivät vain erilaisiin hätäapukuljetuksiin eikä niistä olisi riittävää apua vientiteollisuuden kilpailukykyyn ylläpitämiseksi.

Hybridiosaamiskeskus toteaa meriliikenteen häiriöiden olevan mahdollisia osana hybridivaikuttamista. Niihin vastaamiseksi kannattaa ylläpitää ja kehittää menettelyjä, joilla tasoitetaan tahallaan synnyttävien tilanteiden eri markkinatoimijoihin (varsinkin laivaliikenteeseen) kohdistamia kustannusvaikutuksia. Tämä tukee esitettyä linjausta Huoltovarmuusrahaston riittävän tason ja nopean päätöksentekomenettelyn turvaamisesta.

Kahdenvälinen huoltovarmuusyhteistyö

Suomen ja Ruotsin huoltovarmuusyhteistyön kehittäminen on edelleen mielekästä poliittisesti ja maantieteellisesti tarkastellen. Suurempien tai pitkäkestoisten häiriöiden aikana voi ilmetä häiriöitä Itämeren alueen meri- ja ilmaliikenteessä. Suhteellisen lähellä sijaitseva tuki on toimitukseltaan varmempaa. Voidaan ajatella myös, että poliittisesti epävakaisissa tilanteissa EU-tason yhteistyön ohella kahdenvälisiin sopimuksiin perustuvan tuen toteutuminen on käytännössä todennäköisintä.

Yhdysvaltojen kanssa tehtävällä huoltovarmuusyhteistyöllä on myös roolinsa, mitä alleviivaa kahdenvälinen puolustuksellisen huoltovarmuuden järjestely (Security of Supply Agreement, SoSA).

Monenvälinen yhteistyö

EU- ja Nato-viitekehykset voidaan nähdä myös vaikuttamispaikkoina, joista kehittyvien instrumenttien hyöty voisi maantieteestä johtuen muodostua Suomelle erityisen arvokkaaksi. Nato-jäsenyyden myötä Suomi voi saada täyden hyödyn Naton prosesseista, jotka keskittyvät ensi sijassa sotilaallisten operaatioiden mahdollistamiseen yhteiskunnan kokonaisresursseja hyödyntäen. EU:n osalta selonteossa voisi vielä tarkemmin arvioida käynnissä olevia moninaisia prosesseja, kuten esimerkiksi resilienssiä koskeva perusvaatimustyö, resilienssin ekosysteemimalli, sotilaallisen liikkuvuuden (military mobility) kehittäminen sekä kaasun huoltovarmuutta koskeva regulaatio ((EU) 2017/1938).

Strategisella tasolla EU:n huoltovarmuuskokonaisuus kärsii hajanaisuudesta.

Turvallisuusunionistrategia ja strateginen kompassi ovat hyödyllisiä suuntaviittoja, joita on tuettu monilla komission käytännön hankkeilla. Seuraavaksi tulisi jatkaa riittävän vahvojen lainsäädännöllisten puitteiden luomista, jotta prosessit selkeytyvät ja kriittisten materiaalien ym. tuen saatavuutta vahvistetaan EU:n tasolla.

Hybridikontekstissa on hyödyllistä huolehtia huoltovarmuusjärjestelmän tunnettuudesta ja hyväksyttävyydestä, mihin viitataan selonteossa (koulutus korkeakouluissa ja toisen asteen oppilaitoksissa sekä yhteistyön ylläpito kolmannen sektorin kanssa). Tämä tukee myös laajemman yhteiskunnallisen konsensuksen muodostumista Suomen keskeisistä turvallisuuspoliittisista uhkakuvista.