Christian Fjäder, PhD (International Relations)

Eduskunnan hallintovaliokunta, 5 lokakuuta 2016

Kansallisvaltio turvallisuuden tuottajana

Turvallisuuden tuottaminen on eräs kansallisvaltion alkuperäisistä ja keskeisimmistä tehtävistä. Sen keskeisinä tehtävinä on tuottaa turvaa valtiota ja kansalaisia uhkaavia ulkoisia uhkia vastaan ja ylläpitää sisäistä järjestystä. Keskeisenä osana kansainvälistäkin järjestelmää pidettiin kansallisvaltion yksinoikeutta turvallisuuden tuottajana, johon liittyi myös väkivallankäytön monopoli suvereenin valtion territoriaalisella alueella. Kuitenkin, erityisesti 1990-luvulta alkaen, uudet rajat ylittävät turvallisuusuhat (kuten terrorismi, tartuntataudit, ympäristöonnettomuudet, kyber ja hybridi) ja uudet turvallisuustoimijat (yksityiset sotilas- ja turvallisuusalanyritykset, kansainväliset kansalais- ja vapaaehtoisjärjestöt, yksityiset tietoturvayritykset yms.) ovat nähty haastavan kansallisvaltion turvallisuuden tuottajana. Korvaavaa järjestelyä ei kuitenkaan ole löytynyt siinä mielessä, että kansallisvaltiolle ei ole luonnollista korvaajaa vastaamaan kansalaisten turvallisuudesta, vaan se on edelleen ainoa instituutio jolla on sille laillinen mandaatti, vastuu ja joka on parlamentaarisen valvonnan alainen. Keskeinen haaste on kuitenkin se, että kansallisvaltiot (suuretkaan) eivät enää pysty takaamaan vastuuta yksin, mutta kuitenkin vastaavat siitä yksin.

Muuttuvat turvallisuusympäristö

Toisin kuin kylmän sodan aikana, jolloin keskeisin uhka oli selkeästi määriteltävissä oleva valtioiden välinen sota, kylmän sodan jälkeisessä keskinäisriippuvaisessa maailmassa korostuivat ”uudet uhat” – esimerkiksi valtioiden romahtaminen, terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen, organisoitu rikollisuus, merkittävät luonnonkatastrofit tai ympäristöonnettomuudet sekä laajemmin ilmastonmuutos kaikkine vaikutuksineen. Viimeaikoina uhkakuvavalikoimaan on lisätty kyber- uhat ja hybridi vaikuttaminen. Kaikkien näiden uhkien kohdalla yhteinen nimittäjä on se, että niiden alkulähteet saattavat olla hyvinkin kaukana Suomen rajojen ulkopuolella, mutta niiden vaikutukset toteutuvat paikallisella tasolla. Niiden torjunta ei täten ole tehokasta, tai mahdollista, sisäisen turvallisuuden keinoin (yksin).

Tässä maailmassa rajat ylittävät kansainväliset virrat ja verkostot ovat olennaisessa roolissa ihmisten, informaation, tavaroiden ja rahoituksen globaalissa liikkeessä. Nämä globaalit verkostot eivät kuitenkaan ole vakaita. Ne ovat jatkuvassa muutoksessa, jossa eri toimijat yrittävät muuttaa toimintaansa ja asemoitumistaan suhteessa muutoksiin muualla verkostossa. Kasvaneen monimutkaisuuden myötä toimintaympäristöä – ja minkä tahansa toimen globaaleja vaikutuksia – on yhä vaikeampi kontrolloida tai ennakoida. Tämä epävarmuuden tunne on eräs keskeisimmistä tekijöistä resilienssin konseptin viimeaikaisesta noususta turvallisuuden välineenä.

Esimerkiksi datakaapelin katkeaminen Suezin kanavalla voi vaikuttaa Suomessa toteutettaviin kriittisiin toimintoihin, kärjistyvät kiistat merialueista Etelä-Kiinan merellä tai merirosvous Malakansalmella voivat tuottaa häiriötä globaaliin kauppaan ja logistiikkaan, esimerkiksi tiettyjen kriittisten hyödykkeiden tai komponenttien saatavuuden suhteen.

Kansallisen turvallisuuden kannalta onkin erityisen haasteellista, että Suomi kansallisvaltiona on kasvavasti riippuvainen omien rajojensa ulkopuolella sijaitsevista resursseista ja jopa rajojen sisäpuolella olevat rakenteet ovat lisääntyvästi riippuvaisia rajat ylittävistä resursseista ja prosesseista.

Esimerkiksi kotimainen maksuliikenne on täysin riippuvainen kansainvälisistä toimijoista, ylikansallisesta sääntelystä ja kansainvälisten verkkoyhteyksien toiminnasta. Maksuliikenne Suomessa perustuu vaiheittain 2010-luvulla käyttöön otettuun eurooppalaiseen infrastruktuuriin, SEPA:an (*Single European Payment Area*). Käytännössä SEPA-pohjainen maksujen siirto tarkoittaa sitä, että kaikki maksuliikenne Suomessa kulkee tämän eurooppalaisen järjestelmän kautta. Lamauttavat häiriöt tässä kokonaisuudessa voivat tapahtua järjestelmän osissa, jotka sijaitsevat Suomen rajojen ulkopuolella. Suomi ei kykene yksi varmistamaan järjestelmän toimivuutta, vaan sen täytyy tukeutua laajempaan järjestelmää ylläpitävään kansainväliseen verkostoon.

Digitaalisuuden edetessä todennäköisesti saavutaan tilanteeseen, jossa monet kansalliset kriittiset prosessit ovat integroituneet erilaisiin, kyberympäristössä tapahtuviin ylikansallisiin toimintaprosesseihin. Pilvipalvelujen yleistyessä ylikansallistumisen määrän voi olettaa vaan kasvavan. Tämän lisäksi uudet digitaalisuuden ekosysteemit, kuten teollinen internet ja esineiden internet (Internet of Things, IoT) eriyttävät toimintoja entisestään loppukäyttäjien maantieteellisestä sijainnista. Miten tulisi esimerkiksi toimia jos Suomen sähkönjakeluverkon ohjaus on valtion x alueella ja sitä toteuttaviin järjestelmiin kohdentuu palvelunestohyökkäys maan y alueelta, jonka seurauksena sähkön jakelu Suomessa keskeytyy? Kuka vastaa uhan torjumisesta tai rajoittamisesta ja miten Suomen viranomaiset voivat vastata uhkaan toimivaltuuksiensa puitteissa rikkomatta toisen valtion suvereniteettia?

Resilienssi

Resilienssi-termin käyttö eri asiayhteyksissä on viime vuosina yleistynyt ja sen käyttötarkoitukset tuntuvat olevan jatkuvasti laajempia. Viime vuosina termin käyttö on ulottunut myös turvallisuuden alalle, johon se on levinnyt mm. luonnononnettomuuksiin varautumisesta (esim. YK, OECD). Kansallisen turvallisuuden yhteydessä resilienssi usein tarkoittaa varautumista niin sanottuihin ”mustiin joutseniin” ja muihin vähäisen todennäköisyyden ja laajan vaikutuksen omaaviin riskeihin jotka uhkaavat valtion selviytymistä ja/tai kriittisiä yhteiskunnan toimintoja ja infrastruktuureja. Tässä yhteydessä resilienssin voidaan nähdä olevan vastakkain asettelussa perinteisemmän riskienhallinnan kanssa, joka tähtää riskien todennäköisyyksien ja vaikutusten hallintaan ennakoivin keinoin. Toisin kun nämä perinteisemmät lähestymistavat, resilienssi nojaa usein epävarmuuden konseptiin, jonka mukaan uhat ovat vaikeammin ennakoitavia ja hallittavia, josta johtuen yhteiskuntien tulee olla ”resilienttejä” niitä vastaan. Hyötynä riskiperusteiseen lähestymistapaan verrattuna resilienssi lupaa mm. nopeampaa toipumista ennakoimattomista tapahtumista ja kriiseistä.

Resilienssi-termin käyttöönottoa ennen tulisi kuitenkin määritellä, mitä sillä tarkoitetaan. Tässä yhteydessä on syytä huomata, että termille ei löydy yhtä yleispätevää määritelmää, vaan se vaihtelee kontekstista ja käyttötarkoituksesta riippuen. Esimerkiksi materiaalitieteiden, psykologian, ekologian ja taloustieteiden piirissä esitetyt määritelmät käsitteestä ovat toisistaan poikkeavia. Näissä yhteyksissä resilienssillä on yleensä tarkoituksena kuvata järjestelmän tai kohteen kykyä kestää ja mukautua ulkoisiin paineisiin, shokkeihin tai häiriöihin, ja toipua niistä mahdollisimman vaivattomasti. Eri määritelmät kuitenkin painottavat resilienssin eri ominaisuuksia eri tavoin käyttötarkoituksesta riippuen. Resilienssi-termin käytön tarkoitus ei ole mitenkään itsestäänselvyys, koska sitä voidaan käyttää joustavasti kuvaamaan eri tarkoituksia eri yhteyksissä. Toisille ”resilienssi” on esimerkiksi filosofia, periaate tai ainoastaan metafora, toisille se taas tarkoittaa kykyä, tavoitetilaa tai strategiaa (Fjäder 2014).

Yhteiskunnallinen resilienssi on määritelmistä ehkä haastavin yllä mainittujen käsitteellisten ongelmien lisäksi sen arvosidonnaisuudesta johtuen, ja koska sen kohde ja tavoitteet ovat vaikeasti

määriteltävissä ja mitattavissa. Yhteiskunnallisen resilienssin esiintymismuotoja on kuitenkin tunnistettavissa kolmea päätyyppiä: (1) ylläpitävä resilienssi, jonka tavoitteena on taata normaalitila (*status quo*) mahdollisimman vähin muutoksin; (2) marginaalinen resilienssi, jonka tavoitteena on rajoittaa shokin tai häiriön vaikutuksia siten, että yhteiskunnan perusrakenteet muuttuvat mahdollisimman vähän; ja (3) uusiutumisen resilienssi, joka ei pyrikään takaamaan normaalitilan jatkuvuutta, vaan tukee adaptiivisuutta, jossa rakenteita nimenomaan pyritään muuttamaan siten, että lopputulos on kriisiä edeltänyttä normaalitilaa parempi (Bourbeau 2013: 11–16).

Resilienssi-termin käyttö turvallisuusdiskurssissa ei ole ongelmatonta. Ensinnäkin se voidaan nähdä indikoivan siirtymistä riskienhallinnasta ja turvallisuuden tuottamisesta kohti reaktiivista toipumista tai selviytymistä painottavaan varautumiseen. Äärimmillään tämä voisi tarkoittaa sitä, että julkiset turvallisuusviranomaiset eivät pyrkisi kattavasti estämään uhkakuvien materialisoitumista, vaan sen sijaan pyrittäisiin varmistamaan ainoastaan mahdollisimman tehokas palautuminen vahingon satututtua. Toiseksi resilienssin voi nähdä myös siirtävän turvallisuuden tuottamisen vastuuta yhteiskunnalta kohti yksilöitä tai yhteisöjä, joiden reagoimis- ja palautumiskyky olisi uuden turvallisuuden ytimessä (ks. esim. Fjäder 2014; Juntunen 2014; Chandler 2014; Joseph 2013; Cavelty et. al. 2015).

Resilienssin käsitteen vastuullinen käyttö turvallisuusdiskurssissa näyttäisi siis edellyttävän riittävää ja ymmärrettävää määrittelyä sille, mitä ”resilienssillä” tavoitellaan, kenelle ja kenen toimista. Tämä vaatii tietysti asiantuntijoiden ja tutkijoiden panosta, mutta myös julkista keskustelua siitä, minkälainen ”turvallisuus” ja ”turvallisuuden tuottaminen” on hyväksyttävää kriisinkestävässä yhteiskunnassa.

Johtopäätöksiä ja suosituksia

- Turvallisuuden tehokas tuottaminen edellyttää turvallisuusympäristön ennakoivaa ja ajanmukaista seurantaa. Suomeen tarvitaan siviilitiedustelupalvelu tätä toteuttamaan
- Ulkoista ja sisäistä toimintaympäristöä on entistä vaikeampi käsitellä toisistaan riippumattomampina ilmiöinä
- Ainoa käytössä oleva tapa hallita ulkoisia uhkia ja riippuvaisuuksia on kansainvälinen yhteistyö. Kansainvälisellä yhteistyöllä riskien todennäköisyyttä voidaan laskea hallitsemalla juurisyitä ja vaikutusten ulottumista omalle territoriolle voidaan rajata sopimuksin. Se ei kuitenkaan poista kansallisvaltion vastuuta kansalaistensa turvallisuudesta
- Kansallisen turvallisuuden tehtävänä onkin kasvavasti lähinnä uhkien vaikutusten rajoittaminen siten, että yhteiskunnan kriittiset toiminnot voidaan toteuttaa ja kansalaisille aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa ulkoisista uhista huolimatta
- Turvallisuuden tuottaminen nykyisessä turvallisuusympäristössä edellyttää sisäisen turvallisuuden ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan saumatonta yhteensovittamista
- Sisäisille ja ulkoisille elementeille voi olla oma ohjelmansa, mutta Suomi tarvitsee kansallisen turvallisuusstrategian joka käsittää sekä sisäiset että ulkoiset elementit yhtenä kokonaisuutena. Tämä tulisi ottaa huomioon keskeisten yhteiskunnan turvallisuutta määrittelevien strategioiden uusimisen yhteydessä (myös YTS 2010 Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista 2013).
- Tunnistetut uhkat tulee pyrkiä hallitsemaan ensisijaisesti riskiperustaisen turvallisuuden keinoin, sillä viranomaisilla on velvollisuus parhaan kykynsä mukaan torjua tunnistettuja uhkia
- Kaikkia uhkia ei kuitenkaan pystytä ennakoimaan tai torjumaan, joten resilienssi voi olla tässä mielessä hyödyllinen konsepti joka täydentää riskiperustaista turvallisuutta. ”Resilienssi” ei

kuitenkaan ole yksiselitteinen vaan se tulee määritellä ennen kuin siitä aletaan puhumaan toimintamallina tai strategiana