



Strateginen resilienssi ja ylikansalliset arvoketjut: kohti uutta talousoikeutta

HAKUSANAT: huoltovarmuus, kestävä kehitys, ylikansallinen tuotanto, yksityisoikeus, sääntely, globaali arvoketjuteoria

1. Johdanto

Koronaviruspandemia horjutti globaalin talousjärjestelmän rakenteita. Ensi vaiheessa valtiot sulkiivat rajansa ja pysäyttivät tavaroiden ja palveluiden ylikansallisia virtoja. Pandemian edetessä valtiot loivat voimakkaita kannusteita kansallisen tuotantokapasiteetin ja varastojen ylläpitämiseksi. Samalla ne vaikuttivat aggressiivisesti yritysten tuotantorakenteisiin: yritysten oli parannettava arvoketjujensa iskunkestävyyttä, jotta pandemia voitaisiin selättää. Viesti oli selvä. Maantieteellisesti hajautuneet mutta syvästi integroituneet globaalit markkinat eivät kriisitilanteessa kyenneetkään tuottamaan yhteiskunnan toiminnan kiipeästi edellyttämiä tuotteita ja palveluita. Vuosikymmenien ajan yhteen punotut globaalit arvoketjut katkesivat. Valtio otti ohjat.

Pandemia on ehkä ohi, mutta globaali talous on edelleen käymistilassa. Kiristytvä teknologinen kilpailu, syvenevät aseelliset konfliktit ja kärjistyvät ekologiset kriisit ovat viemässä hapen tavaroiden ja palveluiden vapaaseen kauppaan perustuvalla sääntöpohjaiselta järjestelmältä. 1900-luvun jälkipuoliskolla kehittynyt globaali talousjärjestelmä perustui valtioiden kauppasopimuksin avaamaan ja yksityisten yritysten täyttämään ylikansalliseen vapauden tilaan. Valtioiden poistivat kaupan esteitä ja jättäytyivät sivuun, kun yritykset kutoivat ylikansalliset markkinat yhdeksi tiiviiksi verkoksi. Nyt on toisin. Ylikansallisten markkinoiden

* *Jaakko Salminen*, OTT, FM, dosentti, apulaisprofessori, Lundin yliopisto – *Mikko Rajavuori*, OTT, dosentti, apulaisprofessori, Turun yliopisto – *Mika Viljanen*, OTT, professori, Turun yliopisto – *Kirsi-Maria Halonen*, OTT, professori, Lapin yliopisto – *Isabell Storsjö*, KTT, OTM, tutkijatohtori, Turun yliopisto – *Piia Kaave*, OTT, yliopistonlehtori, Lapin yliopisto – *Tomi Tuominen*, OTT, dosentti, yliopistonlehtori, Lapin yliopisto. Kirjoitus perustuu tutkimukseen, joka on tehty Suomen Akatemian rahoittaman Oikeuden rooli huoltovarmuuden turvaamisessa: kriisipoiikkeuksien sisäistäminen järjestelmään (LEXSECURE) -tutkimuskonsortion puitteissa. Suomen Akatemia on rahoittanut tutkimusta LEXSECURE-konsortioon liittyvillä rahoituspäätoöksillä 338643, 338644 ja 338645.

käytäntöihin työntyy entistä enemmän julkisia interventioita. Taloudellisia riippuvuuksia puretaan, tavaroiden ja palveluiden kulkua rajoitetaan, arvoketjujen omistusrakenteeseen puututaan. Uusliberaalin globalisaatioparadigman rinnalle on noussut strategisen resilienssin paradigma, joka haastaa edeltäjänsä taloudelliset ja poliittiset tukijalat.

Tässä artikkelissa tarkastelemme strategisen resilienssin paradigmaa ja uusliberaalin talousjärjestelmän uudelleenkalibroimista oikeuden näkökulmasta. Tutkimuskysymyksemme ovat yksinkertaisia: miten globaalien markkinoiden murros on oikeudellisesti rakennettu, mitkä ovat sen keskeisimpiä instrumentteja ja kuinka muutos on oikeuden sisällä perusteltu? Artikkelissa dokumentoimme etenkin koronaviruspandemian herättämiä interventioita markkinoiden toimintaan erilaisten oikeudellisten toimijoiden ja tasojen näkökulmasta, arvioimme niiden oikeudellisia rakennuspalikoita ja esitämme laajemman diagnoosin pandemian opeista oikeudelle tulevia eksistentiaalisia kriisejä silmällä pitäen.

Väitteemme on seuraava: Viime vuosien oikeudelliset muutokset näyttävät viittaavan siihen, että vapaiden ylikansallisten markkinoiden käytäntöihin puututaan enenevässä määrin tavoilla, joiden tarkoituksena on ohjata talousjärjestelmää rajoittamattomasta vapaudesta kohti keskinäisten riippuvuuksien tunnistamista.¹ Riippuvuuksien tunnistaminen ja tarve niiden hallinnalle antavat muodon uudelle strategisen resilienssin paradigmalle, joka lävistää kansalliset, kansainväliset ja yksityiset oikeusjärjestykset ja koskettaa yksilöitä, yrityksiä ja valtioitakin. Paradigman muutos saa oikeudellisen voimansa monenkirjavista poikkeuksista, jotka on rakennettu sisään globaalin talouden kudoksiin, esimerkiksi kansainvälisten kauppaa- ja investointisopimusten turvallisuuspoikkeuksiin tai yksityisten yritysten välisiin sopimussuhteisiin. Nämä poikkeukset ovat kuitenkin vain pintakuohua: poikkeukset on työnnettävä koko oikeusparadigman syvärakenteeseen, jos pitkäkestoisesta eksistentiaalisesta ekologisesta kriisistä halutaan selvittää.

Artikkeli rakentuu seuraavasti: Aluksi tarkastelemme koronaviruspandemian näkyväksi tekemää strategisen resilienssin paradigmaa ja sen kehityksen suuntaviivoja pandemian jälkeen (luku 2). Tämän jälkeen tarkastelemme kolmea toimijaryhmää, joilla on kullakin oma keskeinen roolinsa strategisen resilienssin paradigmassa, ja näiden mahdollisuuksia resilienssin hallintaan: yksityisiä toimijoita (luku 3), valtioita (luku 4) sekä ylikansallista yhteistyötä ja erityisesti EU:ta (luku 5). Kirjoituksen päättävässä luvussa 6 vedämme yhteen kirjoituksen oppeja

1. Igor Linkov – Todd Bridges – Felix Creutzig – Jennifer Decker – Cate Fox-Lent – Wolfgang Kröger – James H. Lambert – Anders Levermann – Benoit Montreuil – Jatin Nathwani – Raymond Nyer – Ortwin Renn, Changing the resilience paradigm. *Nature Climate Change* 4(6) 2014, s. 407–409.

ja tarkastelemme niiden valossa mahdollisia suuntaviivoja resilientin globaalin oikeudellisen järjestelmän luomiseksi.

2. Globaalista uusliberalismista strategisen resilienssin paradigmaan

2.1. Globaalien markkinoiden murrokset

Kansainvälinen talousjärjestelmä oli toisen maailmansodan jälkeen sulkeutunut. 1960-luvulle tultaessa niin sanotun ensimmäisen maailman valtiot ryhtyivät hiljalleen löyhentämään kontrollia tavaroiden ja pääomien liikkeistä.² Kauppaa vapautettiin paitsi kansainvälisillä vapaakauppasopimuksilla myös erilaisilla yksityisoikeudellisilla rakenteilla, joilla yritysten väliset ylikansalliset sopimusjärjestelyt eristettiin valtion vaikutuspiiristä.³ Talouden liberalisaatio-ohjelmat olivat levinneet 2000-luvulle tultaessa suurimpaan osaan maailmasta. Globaalistunut talousjärjestelmä syntyi. Tässä järjestelmässä erillisistä kansantalouksista sukeutui yksi vaihtelevan yhteneväinen markkina, jolla niin valtiot kuin yksityiset toimijatkin pyrkivät löytämään oman suhteellisen kilpailuetunsa ja keskittymään siihen, mitä osasivat parhaiten tai pystyivät tuottamaan halvimalla. Lopputuloksena oli syvän integroitunut globaali markkina. Tavaroita ja palveluja tuotettiin organisatorisesti ja maantieteellisesti hajaantuneissa ja usein ylikansallisissa arvoverkostoissa, jotka perustuivat yritysten yksityiselle hallinnalle (private governance), kuten tehokkaille sopimusjärjestelyille.⁴

Globalisaation lakipiste näyttää tulleen ja menneen. Ylikansallisen tuotannon järjestelmään kohdistuu paineita useasta suunnasta. Teknologian kehitys on politisoitunut. Valtioiden käyvät uskolonialistisilta vaikuttavilta kamppailuista strategisista raaka-aineista. Ilmastonmuutos ja muut kestävyyshaasteet ovat saattaneet koko järjestelmän perustan moraaliseksi kyseenalaiseksi. Globaali finanssikriisi paljasti järjestelmän taloudellisen perustan haurauden. Toistaiseksi

2. Gary Gereffi, *Global value chains in a post-Washington Consensus world*. *Review of International Political Economy* 21(1) 2014, s. 9–37.

3. Jacco Bomhoff – Agatha Brandão de Oliveira – Lucia Biziková, *Post-war yearning for deparochialisation and the siren of free trade: The Bremen v. Zapata Off-Shore Co.*, s. 15–34 teoksessa Horatia Muir Watt – Lucia Biziková – Agatha Brandão de Oliveria – Diego Arroyo Fernández (eds), *Global Private International Law: Adjudication without Frontiers*. Edward Elgar 2019; Anton Maurer, *The Public Policy Exception under the New York Convention: History, Interpretation, and Application*. *Juris* 2013 ja Joel Paul, *The Transformation of International Comity*. *Law and Contemporary Problems* 71(3) 2008, s. 19–38.

4. Gereffi 2014.

pahin ja syvin haaste oli kuitenkin koronaviruskriisi. Sen aikana uusliberaali talousjärjestelmä luhistui, tosin vain hetkeksi. Pandemiassa valtiot ensinnäkin yksinkertaisesti sulki rajansa ja pysäyttivät tavaroiden ja palveluiden virtoja. Arkipäiväisistä tuotteista, kuten kasvomaskeista ja kertakäyttökäsineistä, tuli elintärkeitä ja rajujen sääntelytoimien kohteita. Toiseksi valtiot ryhtyivät aggressiivisiin toimenpiteisiin varmistaakseen, että kriittisiä tuotteita kehitettiin nopeasti ja niitä oli saatavilla. alkoi globaali kilpajuoksu uusien tuotteiden, kuten tehokkaiden koronarokotusten, kehittämiseksi ja valmistamiseksi.

Nämä toimenpiteet horjuttivat ainakin hetkellisesti globaalia talousjärjestelmää fundamentaalisella tasolla. Maantieteellisesti hajautuneet mutta syvästi integroituneet globaalit markkinat eivät kriisitilanteessa kyenneetkään tuottamaan yhteiskunnallista hyvinvointia. Seuraus oli selvä. Valtiot pyrkivät vaikuttamaan voimallisesti olemassa olleisiin yksityisiin tuotantorakenteisiin ja arvoketjuihin. Kansallisen turvallisuuden varmistamiseen tähtäävä strategisen resilienssin paradigma tuli näkyväksi ja asettui globaalin kaupan paradigman rinnalle.⁵

2.2. Skaalautuuko strategisen resilienssin paradigma?

Koronapandemia saattoi olla vain kalpeaa esimakua tulevista globaaleista järjestelmätason kriiseistä. Ihmisen aiheuttama ilmastonmuutos, elonkirjon katoaminen ja ekosysteemien romahdukset saattavat johtaa jatkuvien kriisien aikaan. Ekologiset kriisit saattavat levitä sektorilta toiselle, ja strategisen resilienssin tarpeesta voi tulla jatkuva.⁶ Jos globaaleista eksistentiaalisista kriiseistä tulee uusi normaali, joudumme pohtimaan, miten kansainvälinen talousjärjestelmä voi vastata muutoshasteisiin. Yksi väistämättömältä vaikuttava sopeuma on toistaa se, mitä pandemiassa tapahtui, mutta skaalatusti. Joudumme ehkä päästämään irti globaalin kaupan paradigmasta ja normalisoimaan strategisen resilienssin paradigman.⁷

Strateginen resilienssi on monin kytkyin kiinni oikeudessa. Paradigma ei ilmestynyt tyhjästä, vaan sen siemenet oli kylvetty uusliberaalin talousjärjestelmän sääntöihin. Järjestelmä antaakin valtioille ja osin myös yksityisille toimijoille rajatun oikeuden poiketa vapaan kaupan säännöistä kriiseissä, olivat ne sitten

5. Gary Gereffi, What does the COVID-19 pandemic teach us about global value chains? The case of medical supplies. *Journal of International Business Policy* 3(3) 2020, s. 287–301 ja Dmitry Ivanov – Ajay Das, Coronavirus (COVID-19/SARS-CoV-2) and supply chain resilience: a research note. *International Journal of Integrated Supply Management* 13(1) 2020, s. 90–102.
6. Eskinder Gemechu – Christoph Helbig – Guido Sonnemann – Andrea Thorenz – Axel Tuma, Import-based Indicator for the Geopolitical Supply Risk of Raw Materials in Life Cycle Sustainability Assessments. *Journal of Industrial Ecology* 20(1) 2016, s. 154–165.
7. Jens Zinn, 'A monstrous threat': how a state of exception turns into a 'new normal'. *Journal of Risk Research* 23(7–8) 2020, s. 1083–1091.

eksistentiaalisia tai ainoastaan sellaisiksi puettuja. Pandemian kirvoittamat toimenpiteet olivat myös johdonmukaista jatkoa keinoille, joita valtiot ja taloudelliset blokit olivat jo aiemmin käyttäneet voimistuneissa kauppasodissa.

Jos eksistentiaaliset kriisit normalisoituvat, oikeudesta tulee kuitenkin ongelma. Modernin oikeuden perusrakenteeseen on sedimentoitunut käsitys siitä, että yhteiskunta koostuu itseriittoisista yksityisistä toimijoista, joilla on ehdottomia subjektiivisia oikeuksia, joita voivat rajoittaa vain toisen yksilön subjektiiviset oikeudet. Poikkeustiloissa yksilön oikeudet uhrataan kollektiivin intressissä.⁸ Kriisissä yksilön oikeudesta tulee alisteinen kollektiivin selviytymiselle. Strategisen resilienssin paradigmassa oikeuden perusrakenteen on kuitenkin joustettava.⁹ Meidän on pakko rakentaa oikeus uudelleen käytänteiksi, jotka perustuvat toimijoiden syvään globaaliin keskinäisriippuvuuteen.¹⁰ Toisin sanoen oikeuden pitää sisäistää kriisien aiheuttaman jatkuvan poikkeustilan merkitys kaikkiin käytäntöihinsä.

Oikeuden laiva on kuitenkin merellä. Emme voi luoda uuden paradigman tarvitsemia sääntöjä tyhjistä. Nykyistä globaalin talouden järjestelmää ei voi sellaisenaan romuttaa. Paluu esimerkiksi pääosin kansalliseen tuotantoon olisi yksinkertaisesti mahdotonta: tehokkuus- ja hyvinvointitappiot olisivat niin suuria, että muutos olisi poliittisesti mahdoton.¹¹

Minkälainen muutos meitä siis odottaa? Kuva resilienssien tuotantojärjestelmien edellytyksistä on vielä hahmoton. Jäsentääksemme sitä tarkastelemme seuraavaksi resilienssiä kolmen toimijaryhmän näkökulmasta: yksityisten toimijoiden, valtioiden sekä ylikansallisen yhteistyön ja erityisesti EU:n näkökulmasta. Käsittelyn ytimeen nousevat ylikansalliset arvoketjut, jotka kytkevät yhteen globaalin talouden toimijat, alueet ja intressit. Arvoketjut ovat välittäjäaineita, jotka silloittavat talouden vanhaa paradigmaa uuteen. Siksi ne osoittavat myös oikeuden muutoksen – oli kyse sitten kaupallisista sopimussuhteista, rajoittavasta lainsäädännöstä tai kansainvälisistä yhteistyösopimuksista – ja tekevät näkyväksi vimman, jolla resilienssiä globaalia taloutta rakennetaan.

8. John Ferejohn – Pasquale Pasquino, The law of the exception: A typology of emergency powers. *International Journal of Constitutional Law* 2(2) 2004, s. 210–239 ja David Dyzenhaus, *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*. Cambridge University Press 2006.
9. Mika Viljanen, A Cyborg Turn in Law? *German Law Journal* 18(5) 2017, s. 1277–1308.
10. Mika Viljanen, Actor-Network Theory Contract Theory. *European Review of Contract Law* 16(1) 2020, s. 74–94.
11. Haiou Mao – Holger Görg, Friends like this: The impact of the US–China trade war on global value chains. *The World Economy* 43(7) 2020, s. 1776–1791.

3. Yksityiset toimijat osana resilienssiä tuotantojärjestelmää

Yksityiset toimijat, pääasiassa yritykset, tuottavat valtaosan tavaroista ja palveluista. Se, miksi, miten ja missä tavarat ja palvelut tuotetaan, on keskeistä strategisen resilienssin rakentamisessa. Uusliberaalin talouden perintönä tärkeimmäksi tuotantorakenteeksi on muotoutunut ylikansallinen arvoketju. Tuotantoketjät kulkevat maasta toiseen ennen kuin tavarat ja palvelut valmistuvat ja päätyvät loppukäyttäjälleen. Vaikka ylikansalliset arvoketjut ovat yhteiskunnan toiminnan elinehto, niiden hallinta on pitkään ollut yritysten vapauden tilan verhoama. Miksi tuotanto kannattaa ulkoistaa? Miten toimittajat saadaan pitämään kiinni sovituksista? Missä tavarat ja palvelut kannattaa valmistaa? Ymmärrys ylikansallisten arvoketjujen yksityisistä hallintakeinoista on ensiarvoisen tärkeä resurssi, kun hahmotetaan yritysten käytössä olevia strategisen resilienssin tekniikoita.¹²

Hallinnan ideaalityyppejä on kolme.¹³ Ensimmäinen ideaalityyppi perustuu markkinavaatimuksiin. Jos tavoitteena on taata toiminnan resilienssi, arvoketjua hallinnoiva johtoyritys¹⁴ voi edellyttää sopimuksissaan, että suoritukset taataan myös kriisioloissa. Vaatimukset ulotetaan kuitenkin vain johtoyrityksen välittömiin sopimuskumppaneihin. Tällöin vaatimus kaatuu helposti käytännössä. Esimerkiksi ylivoimainen este- (*force majeure*) ja oikeusjärjestelmän perusteiden vastaisuus (*ordre public*) -doktriinit antavat yksityisille ja julkisille toimijoille mahdollisuuden pidättäytyä toimituksista sopimuksesta huolimatta, jos kyseessä ovat poikkeusolot. Klassisen esimerkin tarjoaa *United World v. Krasny Yakor* -tapaus, jossa venäläinen tuomioistuin kieltäytyi vaateen täytäntöönpanosta, koska siitä mahdollisesti seurannut vastaajan insolvenssi olisi johtanut strategisesti tärkeän toimijan tuotannon lakkaamiseen, minkä koettiin olevan oikeusjärjestelmän perusteiden vastaista.¹⁵ Strategisen resilienssin kannalta perinteinen kahdenvälinen markkinasopiminen ja siihen perustuva klassinen sopimusoikeus eivät siis vaikuta erityisen lupaavalta hallinnan ideaalityypiltä.

12. Abubakar Ali – Amr Mahfouz – Amr Arisha, Analysing supply chain resilience: integrating the constructs in a concept mapping framework via a systematic literature review. *Supply Chain Management* 22(1) 2017, s. 16–39 ja Timothy Pettit – Joseph Fiksel – Keely Croxton, Ensuring Supply Chain Resilience: Development of a Conceptual Framework. *Journal of Business Logistics* 31(1) 2010, s. 1–21.

13. Jaakko Salminen – Mikko Rajavuori – Klaas Eller, Global Value Chains as Regulatory Proxy: Transnationalising the Internal Market through EU Law, teoksessa Anna Beckers – Hans Micklitz – Rodrigo Vallejo – Pia Letto-Vanamo (eds), *Foundations of European Transnational Private Law*. Hart 2024.

14. Johtoyritys on toimija, joka keskeisimmin hallinnoi tuotetta ja tekee päätökset tuotannon toteuttamisesta ja ulkoistamisesta. Ks. Jaakko Salminen – Mikko Rajavuori, Yritysvastuulait ja ylikansallisen arvoketjun oikeudellinen käsitteellistäminen. *Lakimies* 3–4/2019, s. 387–417, 405–407.

15. Tapauksesta kriittisesti esim. Maurer 2013.

Toinen hallinnan ideaalityyppi on, että johtoyritys pyrkii ulottamaan resilienssivaatimuksensa myös välittömän sopimuskumppaninsa sopimuskumppaneihin. Tällöin yritys esittää vaatimuksensa sopimuskumppanilleen ja vaatii sopimuskumppania ulottamaan vaatimukset eteenpäin arvoketjussa. Lisäksi sopimuskumppanin on valvottava, että vaatimukset toteutuvat. Näin voidaan tehdä esimerkiksi auditoinneilla tai muilla informointitekniikoilla, joiden perusteella johtoyritys saa tietoa arvoketjun muista toimijoista ja toiminnasta. Tämä tieto on keskeinen resurssi markkinahäiriöihin varautumisessa ja tarvittaessa vaihtoehtoisten toimijoiden kartoittamisessa. Parempaa tiedonsaantia lukuun ottamatta hallinnan toinen ideaalityyppi ei kuitenkaan sinänsä kannata pidemmälle kuin ensimmäinenkään.

Kolmannessa hallinnan ideaalityypissä johtoyritys kartoittaa arvoketjun huolehtien samalla siitä, että kriittisillä toimijoilla on tarvittavat kyvyt ja intensiivit täyttää sen edellyttämät huoltovarmuusvaatimukset. Tämä edellyttää käytännössä kahta asiaa. Ensinnäkin johtoyrityksen tulee luoda rakenteet, joiden avulla resilienssin kannalta keskeinen tieto esimerkiksi uhkaavista toimitushäiriöistä saadaan liikkumaan arvoketjun eri osista johtoyritykselle. Tiedon siirtyminen edellyttää usein vahvoja sopimusrakenteita ja pitkäkestoisia, luotettavia sitoumuksia yhteistoimintaan kriittisten toimijoiden kanssa, jotta nämä ovat valmiita jakamaan luottamuksellistakin tietoa. Toiseksi yrityksen on investoitava arvoketjun toimijoiden kykyjen kehittämiseen. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi taloudellisia investointeja arvoketjun kriittisiin yrityksiin tai näiden henkilökunnan kouluttamista. Hallinnan ideaalityyppi koostuu siis pohjimmiltaan kahdesta seikasta: osapuolten välisestä avoimuudesta, jotta tiedetään, mitä kykyjä on kehitettävä, ja panostamisesta näiden kykyjen kehittämiseen. Sama pätee paitsi resilienssin myös arvoketjun muiden kykyjen, kuten kulurakenteen ja kestävyysvaikutusten, kehittämiseen.¹⁶

Tarkasteltaessa hallinnan ideaalityyppejä oikeudellisesta näkökulmasta on keskeistä tiedostaa, että sopimushallinnassa voidaan käyttää instrumentteja ja vaikutusmekanismeja, joita perinteisessä juridiikkakäsityksessä ei välttämättä ymmärrettäisi oikeudellisiksi.¹⁷ Oletetaan, että suomalainen yritys tilaisi kriittistä materiaalia ulkomaiselta yritykseltä ja sopimuksessa ulkomainen toimittaja ni-

16. Peter Kajüter – Harri Kulmala, Open-book accounting in networks: Potential achievements and reasons for failures. *Management Accounting Research* 16(2) 2005, s. 179–204 ja Jaakko Salminen, The Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh – A New Paradigm for Limiting Buyers’ Liability in Global Supply Chains? *American Journal of Comparative Law* 66(2) 2018, s. 411–451.

17. Toki ne voivat oikeudellistua ja oikeudellistuvat, kuten kuvaamme luvussa 5 yksityisiä resilienssimekanismeja edellyttävän sääntelyn osalta. Yleisesti arvoketjuhallinnan oikeudellistumisesta ks. Jaakko Salminen – Mikko Rajavuori, Hallintatypologia arvoketjuvastuun hahmottamiseksi, s. 415–431 teoksessa Veikko Vahtera – Krista Rantasaari (toim.), *Yritys, kirjanpito, kestävyys: Juhlajulkaisu Jukka Mähönen*. Alma Talent 2023.

menomaisesti sitoutuisi toimittamaan materiaalia kaikissa poikkeusoloissa.¹⁸ Jos ulkomainen yritys sitoumuksesta huolimatta kieltäytyisi toimituksista vedoten paikallisten viranomaisten julistamaan poikkeustilaan, ei oikeudelliselta kannalta ole paljoakaan tehtävissä. Edellä mainitun *United World v. Krasny Yakor* -tapauksen lopputuloksen välttäminen puhtaasti oikeudellisilla mekanismeilla olisi käytännössä mahdotonta.

Funktionaalinen sopimusteoria kuitenkin huomioi, että sopimuksilla saattaa olla muitakin kuin oikeudellisen täytäntöönpanojärjestelmän varassa toimivia vaikuttavuuskanavia ja -mekanismeja.¹⁹ Näennäisesti täytäntöönpanokelvoton sitoumus saattaa lausua julki yhteisen tavoitteen, jota arvoketjun toimijat pyrkivät toteuttamaan. Kirjaus voi lukita sopimusosapuolen sisäisten päätöksentekomekanismien lähtökohtaoletuksia ja rakenteita myös oikeudellisesti relevantissa mielessä. Jos sopimuksessa on samalla sovittu esimerkiksi tavoitteen toteutumista edistävästä tiedonvaihtomekanismeista tai kykyjen kehittämisestä, sopimus voi entisestään muokata osapuolten omia tahdonmuodostusprosesseja osapuolten tavoitteiden kannalta suotuisiksi.²⁰ Sopimus voi siis tosiasiaa muuttaa kumpaakin osapuolta ja niiden tahdonmuodostusprosesseja jopa niin, että toimija toimii vastoin ympärillään olevaa poikkeustilasääntelyä.²¹

Tämä saattaa helpottaa sopimuksen täytäntöönpanoa poikkeustilanteissa.²² Sitoumus voi olla myös osa laajempaa strategiaa, jolla luodaan edellytykset avoimelle ja luottamukselliselle tiedonvaihdolle ja kykyjen kehittämiselle. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että toimittaja sitoutuu tiedottamaan ostajaa luottamuksellisesti mahdollisista uhista, jotka voisivat vaikuttaa materiaalitoimituk-

18. Samansuuntaisesti Jarmo Huhtanen, ”Suomi vaati Israelilta takuun ohjustoimituksista myös sodan aikana”, Helsingin Sanomat 17.4.2023 osoitteessa <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000009520793.html>.

19. Mika Viljanen – Jaakko Salminen – Anna Hurmerinta, *Funktionaalinen sopiminen*, osa 1: Kohti uudenlaista sopimusajattelua. Oikeus 47(1) 2018, s. 65–80 ja Mika Viljanen – Jaakko Salminen – Anna Hurmerinta, *Funktionaalinen sopiminen*, osa 2: Sopimisen muutokset käytännössä. Oikeus 47(2) 2018, s. 155–167.

20. Tavoite on yhteinen monitieteisyyteen perustuvalle ennakoivan sopimisen teorialle, jonka keskeisenä tutkimuskohteena on sopimusten rooli osapuolten yhteistyön edistämisessä. Esimerkiksi informaatiomuotoilulla voidaan parantaa osapuolten tiedonvaihdon vaikuttavuutta. Ks. Anna Hurmerinta-Haanpää – Jouko Nuottila, *The proactive contracting approach: The first 25 years and beyond*, teoksessa Antoine Masson – Hugues Bouthinon-Dumas – Gregory Voss – Jean-Michel Do Carmo Silva (eds), *Handbook on Law & Management*. Oxford University Press (tulossa).

21. Äärimmäisen esimerkin, tosin sopimusrakenteen sijaan ylikansallisessa konsernirakenteessa, tarjoaa Edwin Black, *IBM and the Holocaust: The Strategic Alliance Between Nazi Germany and America's Most Powerful Corporation*. Dialog Press 2012.

22. Esimerkiksi ylivoimaisen esteen tilanteessa toimittaja, jolla on vain rajatusti materiaalia, voi vallitsevan amerikkalaisen oikeuden mukaan suosia ”vakiintuneita liikesuhteita”. Ks. Hideo Nakamura, *Partial inability to supply: pro rata provision*. *Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly* 32(1) 2005, s. 65–82. Toki ylivoimainen este on eri asia kuin oikeusjärjestelmän perusteiden vastaisuus.

siin. Tieto taas mahdollistaisi sen, että ostaja voisi varautua toimitushäiriöihin. Varautumistoimet ovat kontekstispesifejä.²³ Tilanteesta riippuen ostaja voisi varautua häiriöihin esimerkiksi kiirehtimällä komponenttien toimittamista, vakiinnuttamalla korvaavia toimitusreittejä tai hankkimalla tietotaitoa rakentaakseen itselleen tai muille arvoketjutoimijoille korvaavia kykyjä.²⁴

Mitä edellä kuvaamamme tarkoittaa yksityisten toimijoiden strategisen resilienssin kannalta? Vastauksia on kaksi. Ensimmäkin yritykset ovat kehittäneet oikeudellisia välineitä, joilla arvoketjun resilienssiä voidaan kohentaa ja hallita.²⁵ Jos yritys on kiinnostunut kehittämään tuotantorakenteensa resilienssiä, sillä on käytössään sekä liiketaloudelliset että oikeudelliset välineet, joilla se voi tehokkaasti kerätä tietoa ja kartoittaa arvoketjunsä sekä arvioida, mitkä prosessit ja toimijat ovat kriittisiä pullonkauloja ja mitkä ovat mahdollisesti helpommin korvattavissa. Yrityksellä on myös välineet arvioida, minkälainen suhde eri toimijoihin on syytä rakentaa ja miten rakenteistaa arvoketjunsä resilienssiksi.

Toiseksi resilienssi kuitenkin maksaa. Jos yritys tekee markkinaehtoisia kertosopimuksia, sen kumppanit tuskin sitoutuvat toimimaan luotettavasti kriiseissä. Yksipuoliset toimitusvarmuusvaatimukset, jotka ulotetaan läpi koko arvoketjun, tuskin nekään kantavat kovin pitkälle. Jos yritys sen sijaan sitoutuu pitkäaikaiseen yhteistyöhön ja avoimeen tiedonvaihtoon arvoketjun kriittisten toimijoiden kanssa ja auttaa niitä rakentamaan resilienssin tuotannon edellytyksiä, arvoketjun kriisiresilienssi kasvaa. Resilienssirakenteilla voi samalla olla myös sekä liiketoiminnallisia että kestävyysyötyjä. Samoilla välineillä, joilla rakennetaan resilienssiä, voi hallita arvoketjun kulurakennetta tai esimerkiksi kestävyyttä ja vastuullisuutta.

4. Valtio resilienssiä rakentamassa: poikkeukset arvoketjujen omistusrakenteisiin

Valtiot loivat globaalin talousjärjestelmän oikeudellisen perustan. Etenkin toisen maailmansodan jälkeen solmitut kauppa- ja investointisopimukset, joilla pyrittiin esimerkiksi tullien ja muiden kaupan esteiden poistamiseen, päästivät ylikansalliset arvoketjut lentoon. Yrityksille annettu vapaus ei kuitenkaan aina tuota siltä odotettuja tuloksia, tai ainakin se jakaa nämä tuotokset epäreiluksi

23. Samoin esim. Kajüter – Kulmala 2005.

24. Tietotaidon saatavuudella on usein sillä aikaansaatavia komponentteja keskeisempi merkitys. Ilkka Ylhäinen – Jyrki Ali-Yrkkö – Heli Koski – Mika Pajarinen – Jussi Heikkilä – Tuomas Mylly – Mikko Rajavuori, Ulkomaiset investoinnit ja kriittinen aineeton omaisuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussarja 2023:51.

25. Ali – Mahfouz – Arisha 2017.

katsotulla tavalla. Lento voi katketa, kuten kävi lääke- ja suojavarustearvoketjuille koronaviruspandemian aikana ja sittemmin monelle muulle systeemisesti tärkeälle arvoketjulle. Keskittyneiden arvoketjujen kampeaminen resilienssille uralle edellytti valtioilta uudenlaista toimeliaisuutta – ja vastahankaisuutta suhteessa uusliberaaliin malliin.

Luottamus yksityisten toimijoiden kykyyn hallita arvoketjujaan on horjunut, ja ylikansallisiin arvoketjuihin vaikuttaminen on noussut strategisen resilienssin keskeiseksi instrumentiksi. Valtioiden työkalupakkiin on hankittu periaatteessa vanhoja, mutta uusiin konteksteihin sovellettavia välineitä. Ennen kaikkea arvoketjujen systeimiriskejä on pyritty hallitsemaan tavalla, joka korostaa valtion roolia kansallisvaltioiden tuotannon järjestäjinä. Valtiot ovat lisänneet omaa taloudellista aktiivisuuttaan perustamalla valtionyhtiöitä, tukemalla tuotannon siirtoja takaisin valtion alueelle esimerkiksi puolijohdetukiaisilla, kieltämällä tai rajoittamalla suoria ja epäsuoria investointeja tai tiivistämällä alueellisia yhteistyöjärjestelyjään sen sijaan, että ne avaisivat markkinoitaan globaalille kilpailulle.²⁶ Toisaalta tällaista sisäänpäin kääntyneisyyttä voidaan havaita etenkin hoidettaessa akuutteja kriisejä, joissa valtion voimakas puuttuminen on katsottu tarpeelliseksi yritysten selviytymisen ja välttämättömien investointien varmistamiseksi.²⁷

Valtioiden luottamuspula näkyy esimerkiksi ulkomaisten yritystojen rajoittamisessa, jolla valtiot puuttuvat globaalien arvoketjujen omistusrakenteeseen.²⁸ Yrityksen – tai sen osakekannan – saa pääsääntöisesti myydä ja ostaa kuka tahansa. Pääsääntöön on kuitenkin poikkeuksia. Kilpailuoikeudellisilla säännöillä hallitaan yrityskauppojen markkinavoimavaikutuksia. Jos ostaja saavuttaisi määrävän markkina-aseman ostaessaan kilpailijansa, kauppaa ei yleensä hyväksytä. Kilpailuoikeudellisten intressien rinnalle on kuitenkin noussut toinen ryvä oikeutusperusteita yrityskauppainterventioille: kansallinen turvallisuus ja kansallisvaltioiden strategiset intressit. Niillä oikeutetaan puuttuminen kansallisten yritysten omistussuhteisiin.²⁹

Omistusrajoitukset eivät suinkaan ole ennennäkemättömiä. Niin Suomessa kuin muissakin maissa on rajoitettu merkittävästi ja usein kansallisin tarkoituksiperin kotimaisen teollisuuden omistusrakennetta. Suomessa tarvittiin vuodesta 1939 vuoteen 1992 valtioneuvoston lupa, jos ulkomainen omistaja hankki omistusosuuden kotimaisesta yhtiöstä. Lupa saattoi edellyttää esimerkiksi tut-

26. Vinod Aggarwal – Andrew Reddie, *New economic statecraft: Industrial policy in an era of strategic competition*. *Issues & Studies* 56(1) 2020:2040006.

27. Tomi Tuominen – Mirva Salminen – Kirsi-Maria Halonen, *The European Union's Responses to the COVID-19 Crisis: How to Fight a Pandemic with the Internal Market*. *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 29(4) 2022, s. 451–467.

28. OECD, *Investment screening in times of COVID – and beyond*. OECD 2020.

29. Toni Malminen – Mikko Rajavuori, *Yritystolain uudistus: muutoksia ja jatkuvuutta turvallisuusperusteisessa yrityskauppavalvonnassa*. *Defensor Legis* 2/2021, s. 258–280.

kimus- ja kehitystoiminnan säilyttämistä Suomessa tai sitä, että yritys sitoutui turvaamaan komponenttien saatavuuden myös kriisiaikoina. Vastaavaa sääntelyä ja viranomaiskäytäntöjä oli 1990-luvulle saakka lähes valtiossa kuin valtiossa, mutta ne pääsääntöisesti purettiin liberalisaatioprosessin myötä. Vapaakauppa koversi omistusrakenteeseen puuttumisen perustan ontoksi.

Strategisen resilienssin paradigma käänsi kuitenkin kurssin ja laajensi tarkastelukulmaa kansallisten yritysten globaalien arvoketjujen toimintaan. Kansallista investointilainsäädäntöä on muutettu monissa maissa siten, että viranomaisten toimivaltuuksia seurata ulkomaisia sijoituksia esimerkiksi uusille toimialoille on lisätty ja puuttumiskynnystä madallettu. Huoltovarmuus, kansalliset tutkimus- ja kehityskyvyt ja arvoketjujen rakenteet ovat jo kiinteä osa kansallisia sääntelyratkaisuja. On perusteltua sanoa, että investointirajoitukset ovat reaktio arvoketjujen globalisoitumiseen ja niihin joko itsestään syntyneiden tai tarkoituksella luotujen ”kuristusasteiden” (choke point) aiheuttamaan uhkaan.³⁰

Koronaviruspandemiassa tarve hallita kuristusasteita tuli näkyviin selvästi. Terveystieteiden- ja terveysteknologia ei perinteisesti ole ollut turvallisuusperusteisten yritysrajoitusten ydintä, vaan rajoitusten fokus on ollut ilmiselvästi strategisissa teollisuudenaloissa, kuten puolustus- ja energiateollisuudessa.³¹ Jo pandemian alkuvaiheessa huomattiin, että tämä fokus oli liian rajoittunut. Kun globaalit hyödykemarkkinat hajosivat ja ei-strategisten tuotteiden toimitusketjut yskivät, saatavuusongelmia saattoi syntyä ennakoimattomilla teollisuudenaloilla. Tämä havainto johti esimerkiksi Suomessa siihen, että kansallista yritystolakea uudistettiin ”kotimaisen tuotannon ja omavaraisuuden varmistamiseksi”.³² Myös EU kannusti rajoituksiin. Komissio näki riskin, että jäsenvaltioiden ”terveydenhuoltokapasiteettia (esimerkiksi lääketieteellisten laitteiden tai suojavarusteiden tuotantoa varten) tai siihen liittyviä aloja, kuten tutkimuslaitoksia (jotka esimerkiksi kehittävät rokotteita)” yritettiin hankkia aggressiivisesti ulkomaiseen omistukseen.³³ Uudistukset eivät olleet mitättömiä. Esimerkiksi Saksassa laajennettiin nopealla aikataululla yrityskauppavalvonnan käyttöalaa koskemaan lääkkeiden ja terveydenhuoltotuotteiden valmistajia ja

30. Chris Miller, *Chip War: The Fight for the World's Most Critical Technology*. Simon and Schuster 2022 ja Mikael Mattlin – Mikko Rajavuori, *Changing causal narratives and risk perceptions on foreign investment: the riskification of Chinese investments in the Nordic region*. *East Asia* 243–263 (2023).

31. Mikko Rajavuori – Kaisa Huhta, *Investment screening: Implications for the energy sector and energy security*. *Energy Policy* 144 (2020): 111646.

32. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain muuttamisesta 103/2020 vp.

33. Komission tiedonanto, *Ulkomaisia suoria sijoituksia, pääomien vapaata liikkuvuutta kolmansista maista ja Euroopan strategisten varojen suojelua ennen asetuksen (EU) 2019/452 (ulkomaisten suorien sijoitusten seuranta koskeva asetus) soveltamista koskevat ohjeet jäsenvaltioille* (2020/C 99 I/01).

kehittäjiä, ja vielä vuonna 2022 Saksan hallitus esti Heyer Medical -hengitys-konevalmistajan myynnin kiinalaisille sijoittajille.

Vaikka valtiot tuottavat strategista resilienssiä lukuisin eri tavoin, omistusrajoitusten ripeät uudistukset kuvastavat kahta yleisempää kehityskulkua. Investointisääntelyssä globaalien arvoketjuhäiriöiden aiheuttamat ongelmat ovat ensinnäkin nousseet oikeuttamisperusteena kansallisen turvallisuuden rinnalle ja siten investointirajoitussääntelyn keskiöön. Se, mikä oli kymmenen vuotta sitten poikkeuksellista, on nyt arkipäiväistä. Ylikansallisten arvoketjujen hallinta ja niiden rakenne ovat jo osa turvallisuus-, innovaatio- ja teollisuuspolitiikkaa.

Toinen kehityskulku liittyy kiinteästi ensimmäiseen: kansallisia tuotanto- ja hankintakykyjä ja -kapasiteettia turvataan puuttumalla yritysten omistusrakenteeseen, mutta sääntelyllä ei pyritä ainoastaan tuotannon pitämiseen kotimaassa. Omistusrakenerajoituksilla pyritään turvaamaan se, että globaalien arvoketjujen kontrolli pysyy kotimaisissa, turvallisiksi mielletyissä käsissä. Investointirajoitussääntely on siksi viime vuosina kalibroitu uudelleen. Sen sijaan, että kansallisvaltiot varmistaisivat, että tuotanto pysyy paikallisena, ne ovat ryhtyneet puuttumaan hyödykkeiden ja palveluiden tuotannon logiikkaan. Nyt halutaan, että kansalliset yritykset kontrolloivat ylikansallisia arvoketjuja sisältä käsin. Tämä ymmärrys strategisen resilienssin edellytyksistä sitoo valtion käytössä olevat interventiomenetelmät elimellisesti yksityisiin hallintamekanismeihin. Yritysten vapauden tilaa kammetaan uuteen suuntaan.

5. Reaalipoliittinen apologia: ylikansallisen tuotannon kiihtyvä kansallinen sääntely ylikansallisten blokkien kautta

Kansainvälisen kaupan sääntöpohjainen järjestelmä natisee liitoksissaan. Maailman suurimmat taloudet ovat edelleen WTO:n jäseniä, mutta esimerkiksi järjestön riitojenratkaisuelintä ei enää tosiasiaassa ole.³⁴ Sääntöjärjestelmän täytäntöönpanoulottuvuus on hajonnut. Samat ongelmat vaivaavat muitakin kansainvälisiä instituutioita. Esimerkiksi Maailman terveysjärjestö WHO on menettänyt paljon toimintakyvystään. Suunnitteilla on kansainvälisiä sopimuksia niin kestävydestä³⁵ kuin pandemiavarautumisesta³⁶, mutta kummankin toteutuminen on hyvin epävarmaa niiden lopullisesta muodosta puhumattakaan.

34. Emilie Eriksson, *The WTO Appellate Body Crisis*. Kommerskollegium 2023.

35. Carlos Lopéz, *The Third Revised Draft of a Treaty on Business and Human Rights: Modest Steps Forward, But Much of the Same*. *Opinio Juris* 3.9.2021.

36. Luke Taylor, *Covid-19: WHO treaty on future pandemics is being watered down, warn health leaders*. *BMJ* 381 (2023), s. 1246.

Toki esimerkiksi Pariisin ilmastositoumusta voi pitää esimerkkinä positiivisen kehityksen mahdollisuudesta, mutta sekin perustuu lähinnä kansallisvaltioiden omiin, pitkälti vapaaehtoisesti määriteltyihin kansallisiin päästövähennys-sitoumuksiin, ja esimerkiksi kehittyneiden valtioiden kehittyville valtioille antaman tuen konkretiasta ja riittävydestä sopimisesta muuten kuin periaatetasolla ollaan kaukana.³⁷

Kansainvälisten suhteiden sopimusrakenteen ajautuessa umpikujaan sekä talous- että sotilaallinen voimapolitiikka valtaa alaa. Talousalueet keskittyvät omiin intresseihinsä ja edistävät niitä sääntelyllä yksipuolisesti ja usein siten, että vaikutukset ulottuvat talousalueiden ulkopuolelle. Jos kansainväliseen yhteistyöhön ei pystytä, kauppablokit toimivat yksin tai liittolaisten kanssa yhdessä. Strategioita on useita. EU on keskittynyt omien sisämarkkinoidensa rajat ylittävään normiyrittäjyyteen, jossa kauppablokki asettaa sääntöjä toiminnalle sen sisällä ja luottaa siihen, että sisämarkkina on riittävän houkutteleva tekemään standardeista globaaleja.³⁸ Yhdysvallat on kääntynyt osin sisäänpäin. Se on ryhtynyt aggressiivisiin toimiin kääntäkseen ulkoistusprosessit ympäri ja elvyttääkseen omaa valmistavaa teollisuuttaan.³⁹ Kiina on taas jo pitkään implementoinut omaa infrastruktuuri-investointiprojektiaan, jossa kiinalaiset yritykset hankkivat strategisia resursseja ulkomailta.⁴⁰ Samaan aikaan Kiinassa on käynnistetty massiivisia investointiohjelmiä, joissa valtion tukiaisilla on luotu vahvoja valmistavan teollisuuden keskittymiä. Tuotantomäärät ja alhaiset hinnat, joita valtiontuilla on ylläpidetty, ovat ajaneet kilpailijat markkinoilta. Nämä toimenpiteet vaikuttavat enenevässä määrin maailmankaupan kilpailudynamiikkaan. Rajalinjat, intressiristiriidat ja tarve hallita kilpailuaselmia eivät ole ainakaan vähenemässä.

Kilpailun keskellä ovat ylikansalliset arvoketjut. Taistelu markkinoista ja vallasta määrittellä, miten kansainvälinen järjestelmä toimii, käydään näyttämöllä, jossa tavarat ja palvelut tuotetaan edelleen globaaleissa maantieteellisesti hajaantuneissa, mutta silti monin tavoin syvästi integroiduissa verkostoissa. Näitä verkostoja hallitaan yksityisoikeudellisilla hallinnan käytänteillä, joita ylikansalliset yksityisoikeudellisen vapauden sääntelyrakenteet ovat ylläpitäneet.

37. David Victor – Marcel Lumkowsky – Astrid Dannenberg – Emily Carlton, Success of the Paris Agreement hinges on the credibility of national climate goals. Brookings Institution 30.9.2022.

38. Anu Bradford, The Brussels effect: How the European Union rules the world. Oxford University Press 2020.

39. Wendy Tate, Offshoring and reshoring: U.S. insights and research challenges. Journal of Purchasing and Supply Management 20(1) 2014, s. 66–68; Kathleen Bolter – Jim Robey, Strategic Reshoring: A Literature Review. W. E. Upjohn Institute for Employment Research 2020 ja Mehmet Chakkol – Mark Johnson – Antonios Karatzas – Georgios Papadopoulos – Nikolaos Korfiatis, Making supply chains great again: examining structural changes to US manufacturing supply chains. International Journal of Operations & Production Management 2023. DOI: 10.1108/IJOPM-12-2022-0783.

40. Julien Chaisse – Jędrzej Górski (eds), The Belt and Road Initiative: Law, Economics, and Politics. Brill 2018.

Uusliberaalissa hallinnan paradigmassa arvoketjut jätettiin rauhaan, kunhan ne eivät uhanneet kansallisvaltioiden kansallista turvallisuutta. Arvoketjuissa sai tavoitella taloudellista tehokkuutta ja voittoa vapaasti, sillä uusliberaalissa järjestelmässä hajautuneen tuotannon hallinta oli jätetty aiemmin yksityisten vastuulle.

Näistä yksityisen hallinnan käytänteistä on viimeistään koronaviruspandemian myötä tullut myös tuotannon julkisen hallinnan välineitä ja kohteita. Valtiot pyrkivät vaikuttamaan arvoketjuihin niiden hallinnointimekanismien kautta.⁴¹ Samaan suuntaan vievät myös lukuisat kestävyysaloitteet, kuten kansalliset yritysastuulait, joilla kansallisvaltiot sääntelevät sitä, miten niiden omalla alueella toimivien yritysten on hallittava arvoketjujaan – ja siten epäsuorasti myös kolmansia. Nämä kolmannet tulevat sääntelyn ulottuville, koska valtiot sääntelevät sitä, miten niiden rajojen sisällä toimivat yritykset hallinnoivat niiden rajojen ulkopuolella olevia toimijoita, jotka arvoketjut sitovat niihin.⁴² Yritysvastuulakien alkuperäinen fokus oli erityisesti työolosuhteissa ja modernin orjatyön ehkäisemisessä, mutta sittemmin kunnianhimo on kohdistunut laajemmin tuotannon ihmisoikeus- sekä ympäristö- ja kestävyysvaikutuksiin, kuten arvoketjunlaajuisiin hiilidioksidipäästöihin.

Nyttemmin arvoketjusääntely on laajentunut myös muihin teemoihin. Jo esimerkiksi EU:n konfliktimineraaliasetuksen johdanto-osassa on huomioitu konfliktimineraalien saatavuuden merkitys huoltovarmuudelle.⁴³ Koronapandemian seurauksena EU on säätänyt direktiivin kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä⁴⁴, jonka perusteella jäsenvaltioiden pitää varmistaa tiettyjen kriittisten infrastruktuuritoimijoiden valmius sietää häiriöitä, mihin liittyy yritysten velvoittaminen kartoittamaan vaihtoehtoisia toimitusketjuja ja ottamaan käyttöön muita varautumismekanismia edellä luvussa 3 kuvatun kaltaisesti. Direktiivi astui voimaan 16. tammikuuta 2023, ja jäsenvaltioiden on arvioitava 17. heinäkuuta 2026 mennessä, mitä toimijoita se kussakin valtiossa tulee koskemaan. Ehdotus asetukseksi puitteiden vahvistamisesta kriittisten raaka-aineiden turvatun ja kestäväen tarjonnan varmistamiseksi sisältää muun muassa kauppavirtojen riskien valvontaa, strategisten varastojen koordinoitua sekä kriittisten raaka-aineiden vaihtoehtoisten toimitusketjujen kartoitusta ja näiden toimitus-

41. Salminen – Rajavuori 2019 ja Nicolas Bueno – Claire Bright, Implementing human rights due diligence through corporate civil liability. *International and Comparative Law Quarterly* 69(4) 2020, s. 789–818.

42. Sääntelyn toimintamekaniismeista ja poliittisesta ongelmasta tarkemmin ks. Salminen – Rajavuori – Eller 2024.

43. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/821 (17.5.2017) unionin tuojiin, jotka tuovat konfliktialueilta ja korkean riskin alueilta peräisin olevia tinaa, tantaalia ja volframia, niiden malmeja sekä kultaa, sovellettavien toimitusketjun due diligence -velvoitteiden vahvistamisesta, esimerkiksi johdanto-osan kohdat 8 ja 15.

44. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2557 (14.12.2022) kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä ja direktiivin 2008/114/EY kumoamisesta.

ketjujen stressitestejä.⁴⁵ Ehdotettu sisämarkkinoiden hätätilaväline menisi vielä pidemmälle mahdollistamalla paitsi arvoketjujen seuraamisen myös niiden toimintaan puuttumisen.⁴⁶ Hätätilavälineen perusteella tapahtuva arvoketjuihin puuttuminen haastaisi vakiintuneet käsitykset yksityisoikeuden luonteesta. Esimerkiksi tarveperuste tulisi ehdotuksen myötä mahdolliseksi tuotannon jako- ja ohjausperusteeksi tietyissä tilanteissa.

Mainitut kriisinhallintainstrumentit rakentuvat keskeisesti luvussa 3 esittämiemme yksityisoikeudellisten hallintamekanismien varaan.⁴⁷ Yhtäältä ne edellyttävät kriittisten arvoketjujen kartoittamista ja toisaalta sellaisten mekanismien ja kykyjen kehittämistä, jotka mahdollisimman hyvin mahdollistavat arvoketjujen keskeytymättömän toiminnan kriisitilanteissa. Samalla sääntelyssä edellytetty arvoketjun resilienssiä koskeva tieto ja kyvyt sen kehittämiseksi tulevat selkeämmin EU:n käyttöön.

Arvoketjuja pitkin etenevää kestävyysääntelyä on perusteltu pääasiassa kestävyysongelman globaalilla luonteella ja koko maailman osallisuudella siihen.⁴⁸ Tämä ei tietenkään ole estänyt sääntelyä koskevaa kritiikkiä, sillä sääntelyä kuitenkin käytetään viime kädessä yksipuoliseen toisten valtioiden alueella tapahtuvaan toimintaan puuttumiseen.⁴⁹ Tämänkaltaisten sääntelyinstrumenttien kohdistaminen huoltovarmuuteen vähentäisi ennestäänkin heikkoa ”globaalin osallisuuden” oikeutusperiaatetta. Huoltovarmuuteen kohdistuvan sääntelyn voi nähdä eräänlaisena välttämättömyysääntelynä: sillä pyritään turvaamaan oman valtion toimintakyky kriiseissä, joista selviytymiseen tarvitaan kriittisiä resursseja toisista valtioista. Vaikka tällainen oikeusjärjestelmän perusteiden vastaisuuteen vetoava eli *ordre public* -tyylinen sääntely on nykyjärjestelmässä periaatteessa oikeutettua valtion sisällä, sen kohdistuminen valtion rajojen ulkopuolelle on erittäin ongelmallista.⁵⁰ Tästä huolimatta näyttää siltä, että yli-

45. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi puitteiden vahvistamisesta kriittisten raaka-aineiden turvatun ja kestäväen tarjonnan varmistamiseksi ja asetusten (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 ja (EU) 2019/1020 muuttamisesta COM(2023) 160 final.

46. Euroopan komissio, ”Crisis-proofing the Single Market: equipping Europe with a robust toolbox to preserve free movement and availability of relevant goods and services”, lehdistötiedote 19.9.2022, ja Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisämarkkinoiden hätätilavälineen perustamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2679/98 kumoamisesta, COM(2022) 459 final.

47. Salminen – Rajavuori – Eller 2024.

48. Joanne Scott, *The Global Reach of EU Law*, s. 21–63 teoksessa Marise Cremona – Joanne Scott, *EU Law Beyond EU Borders: The Extraterritorial Reach of EU Law*. Oxford University Press 2019.

49. Caroline Lichuma, (Laws) Made in the ‘First World’: A TWAIL Critique of the Use of Domestic Legislation to Extraterritorially Regulate Global Value Chains. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht / Heidelberg Journal of International Law* 81(2) 2021, s. 497–532.

50. Aiemmista esimerkeistä, kuten kilpailuoikeuden ja sanktioiden ylikansallisesta ulottuvuudesta, ks. esim. Adeline Chong, *The Public Policy and Mandatory Rules of Third Countries*

kansallinen huoltovarmuuden sääntely on tullut jäädäkseen, sillä kansainvälistä konsensusta huoltovarmuudesta ei hevillä voine odottaa. Esimerkiksi pandemian aikainen rokotteiden jako noudatti pitkälle ”me ensin ja muut sitten, jos ollenkaan” -kaavaa, jonka mukaan rokotteiden nopeaan ja tehokkaaseen kehittämiseen kykenevät valtiot huolehtivat omasta talousblokistaan ensin ja muusta maailmasta vasta sitten.

6. Suuntaviivoja resilienssin kehittämiseksi tulevaisuudessa

Poikkeuksista on tulossa uusi normaali. Sääntöperusteinen uusliberaali talousjärjestelmä natisee liitoksissaan. Valtiot pyrkivät varmistamaan turvallisuutensa ylläpitämisen myös tulevaisuudessa, kun globaalien arvoketjujen toiminta häiriintyy. Samaan aikaan näkyviin on piirtynyt uudenlainen taloudellisen hallinnan malli, jossa käydään jatkuvaa kamppailua siitä, kuka hallitsee strategisia resursseja, teknologiaa ja tuotantoa.

Esiin on nousemassa talous, jossa – *Bruno Latourin* sanoin – maa on luisumassa jalkojen alta.⁵¹ Uusliberaalissa kuvitelmassa kaikki oli saatavilla, jos rahaa oli. Oli loputon luonto, josta ottaa, kitkattomat virrat, jotka kuljettavat resurssit ja lopputuotteet sinne, missä jatkuvasti laajenevan Globaalien Pohjoisten ihmiset niitä tarvitsivat. Nyt kuvitelma on särkynyt. Joudumme tunnustamaan sen, että maapallon kyky tuottaa resursseja, joista ihminen voi ottaa, on rajallinen sekä ajassa että absoluuttisessa tilassa. Kaikkea ei voi tilata juuri oikeaan aikaan ja hintaan ylikansallisilta markkinoilta eikä kaikkea voi saada, koska kaikkeen ei ole yksinkertaisesti riittävästi resursseja.

Poikkeuksien kautta hallitsemisesta näyttää kasvavan etenkin EU:lle⁵², mutta myös muille, ominainen strategia rajallisella maapallolla elämiseen. Järjestelmän mahdollistamiin poikkeuksiin perustuvilla interventioilla ylläpidetään globaalien uusliberaalin talouden nykytilaa, mutta markkinoiden varaan perustuvan järjestelmän valuvikoja niillä ei korjata. Onko niin, että yritykset eivät tuota tarpeeksi kriittisiä tuotteita, jotta yhteisö voisi luottaa jatkuvuuteen? Luodaan markkina resilienssille. Eivätkö yritykset kenties hahmota, että niiden olisi syytä ottaa pitkän aikavälin kestävyys- tai resilienssitavoitteet toiminnassaan huomioon, jotta

in International Contracts. *Journal of Private International Law* 2(1) 2006, s. 27–70 ja Marc Blessing, *Impact of the Extraterritorial Application of Mandatory Rules of Law on International Contracts*. Helbing & Lichtenhahn 1999.

51. Bruno Latour, *Facing Gaia. Eight Lectures on the New Climatic Regime*. Polity Press 2017.

52. Tuominen – Salminen – Halonen 2022 ja Tomi Tuominen – Kirsi-Maria Halonen – Mirva Salminen, *Security of Supply: A National or European Competence?* *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2023, s. 1–19.

niillä olisi vastaisuudessakin markkina, jolla palveluitaan tarjota? Puututaan yritysten kognitiivisiin prosesseihin ja pakotetaan tulevaisuus niihin mukaan sääntelyn keinoin.

Jamie Peck kirjoitti vuonna 2010 zombie-neoliberalismista.⁵³ Sen pelikirja näyttää olevan nyt käytössä. EU tekee loppumattomia korjauksia järjestelmään, joka aiheuttaa kriisinsä perusrakenteellaan. Korjaukset ylläpitävät perusrakennetta mutta työntävät sitä jatkuvasti kauemmas itsestään. Samalla intressiristiriidat kärjistyvät, blokkierot syvenevät ja strategiset kamppailut kiihtyvät. Jossakin taustalla ilmastonmuutos etenee väijäämättä. ”This is fine”, internet-meemin koira sanoo liekkien keskellä ja siemaisee kahvia kupista. Pelastavatko poikkeukset maailman? Auttavatko sääntelystrategiat kampeamaan maailman kohti tulevaisuutta, jossa elämä voisi olla siedettävää? Pienetkin askeleet ovat tietysti tärkeitä. Kansallisvaltioiden tai kauppablokkien poikkeusinterventiot näyttävät kuitenkin johtavan perversseihin lopputuloksiin. Hyvää tarkoittavat interventiot voivat lukita maailman kohti entistä syvempää vastakkainasettelua.

Tulevaisuus olisi varmempaa rakentaa kansainvälisen yhteistyön varaan. Esimerkiksi nyt jo pöydällä olevat sopimusluonnokset kestävyystoimista tai pandemiavarautumisesta voisivat avata yhden reitin. Nykyjärjestelmän rajoissa valtiot voisivat sopia globaalien tason kriisivarautumisesta, jos ne voisivat olla yhtä mieltä siitä, miten esimerkiksi rokotteiden tai muiden kriittisten tarvikkeiden kehitys- ja tuotantoprosessit olisi syytä järjestää ja rahoittaa ja miten lopputuotteet jaetaan. Tilanne on sama ilmastotoimissa, sillä niistäkin voitaisiin sopia. Ajatus tuntuu utopistiselta: valtiot eivät hevillä luovu saavutetuista eduista. Voi kuitenkin olla, että tulevaisuudessa globaalien järjestelmätason kriisien lisääntyminen pelästyttää kansainvälisen yhteisön ja saa valtiot taivuteltua esimerkiksi Pariisin sopimuksen viitoittamalle tielle.

Toinen vaihtoehto olisi yksityisoikeuden perusrakenteiden radikaali uudistaminen. Jo nyt useassa oikeusjärjestyksessä on todettu sääntelyn tai yksityisoikeudellisen doktriinin tasolla, että johtoyritys voi olla vastuussa arvoketjunsä puutteellisen hallinnan kolmansille aiheuttamasta vahingosta. Siten ei ole mahdotonta ajatella myöskään järjestelmää, jossa tuotannon jakaminen tarveperusteisesti ei olisi poissuljettua kriisitilanteissa tai kriisien moninkertaistuessa – tarveperuste voisi ainakin teoriassa toimia pohjoismaisen kohtuuttomuusperusteisen sopimusten sovittelujärjestelmän tavoin.⁵⁴ Yksityisoikeudelliset poikkeukset voitaisiin toisaalta mukauttaa tarveperusteiseen arviointiin ylikansallisen kaupan

53. Jamie Peck, *Zombie neoliberalism and the ambidextrous state*. *Theoretical Criminology* 14(1) 2010, s. 104–110.

54. Esimerkkinä varhaisemmista ajatuksista sopimusparadigman tasolla ks. Arthur Corbin, *Corbin on Contracts: A Comprehensive Treatise on the Working Rules of Contract Law* vol. VI (St Paul 1950), § 1342. Esimerkkinä, toki poikkeuksellisenä, ajatuksen uudemmasta lämmittelystä sääntelyn tasolla toimii luvussa 5 käsitelty ehdotus asetukseksi sisämarkkinoiden hätätilaväliseen perustamisesta.

rakenteissa esimerkiksi ulottamalla oikeusjärjestelmän perusteiden vastaisuus kansallisen oikeuden tasolta ylikansallisen oikeuden tasolle (niin sanottu *transnational public policy / ordre public transnational*).⁵⁵ Edessä voisi olla esimerkiksi tulevaisuus, jossa vapaus kääntyy alisteiseksi yhteisön selviämiseksi. Matka on pitkä, aikaa on vähän. Ehkä taustalla puhuu kolonialistinen usko siihen, että järki voittaa lopulta, vaikka realisti ymmärtäisi ajatuksessa vain riskin mielivallasta ja rajoituksettomasta oman edun tavoittelusta.

Kumpikin näistä vaihtoehdoista lienee nykynäkökulmasta epätodennäköinen, ellei peräti täysin utooppinen. Blokkipolitiikka ja sen levittäminen luvussa 3 kuvaillun ylikansallisen yksityisen hallinnan, luvussa 4 kuvaillun kansallisen edun tavoittelun ja luvussa 5 kuvaillun ylikansallisen yksityisen hallinnan sääntelyn kautta näyttäisivät olevan todennäköisin tapahtumainkulku. Sitä voisi mahdollisesti tukea jonkinasteinen kevyt kansainvälinen sääntely, kuten Pariisin sopimuksen kaltaisesti vapaaehtoiisiin tavoitteisiin pohjautuva kriisivarautumisinstrumentti. Tämä johtanee resilienssin paranemiseen lyhyellä aikavälillä mutta samalla blokkipolitiikan vahvistumiseen entisestään, ja se on omiaan lisäämään blokkien välisiä konflikteja eikä ratkaise globaalin resilienssin rakenteellista perusongelmaa.

55. Esim. *World Duty Free Company Limited v The Republic of Kenya*. ICSID Case No. ARB/00/7 (2006).

Strategic resilience and global value chains: Reshaping the global legal-economic order

JAAKKO SALMINEN, LL.D., M.A., Title of Docent, Associate Senior Lecturer, Lund University – MIKKO RAJAVUORI, LL.D., Title of Docent, Assistant Professor, University of Turku – MIKA VILJANEN, LL.D., Professor, University of Turku – KIRSI-MARIA HALONEN, LL.D., Professor, University of Lapland – ISABELL STORSJÖ, D.Sc. (Econ.), LL.M., Postdoctoral Researcher, University of Turku – PIIA KAAVE, LL.D., University Lecturer, University of Lapland – TOMI TUOMINEN, LL.D., Title of Docent, University Lecturer, University of Lapland

During the COVID-19 pandemic, states and private actors alike resorted to the unilateral use of states of exception in a desperate attempt to stabilise biosecurity. In this process, they destabilised the private law foundations of a world dependent on global production networks. Such massive, uncoordinated and unplanned responses may become increasingly prevalent in a world facing the threat of new pandemics, war, anthropogenic climate change, mass migration, financial meltdowns and other global-systemic crises. In this paper, we chart the emerging strategic resilience paradigm that grew from the manifold exception-based responses to the COVID-19 pandemic. We outline the strategic resilience paradigm and how it diverges from earlier neoliberal approaches to global production. We evaluate the practical effects of the strategic resilience paradigm from the perspectives of three key actors: what private actors, states and supranational actors, especially the European Union but also international organisations, can do to secure the supply of critical materials from global production networks in times of global systemic crises. Finally, we look at the consequences of different approaches, differentiating between selfish, but from a local public policy perspective justifiable, interests of individual nation states and trading blocks, and a more globally fair and participative, but in practice probably utopian, transnational or international approach to ensuring the just supply of critical materials.