Vastaus eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan lausuntopyyntöön Euroopan unionin horisontaaliseen varautumisstrategiaan

Tehtävänanto 24.5.2024 oli seuraava: **”Valiokuntaa kiinnostavat ennakoinnin ja tutkimustiedon hyödyntäminen osana varautumista, psykologisesta resilienssistä huolehtiminen, sekä laajemminkin resilienssinäkökulma varautumiseen, sekä mahdolliset huomiotta jääneet näkökulmat pohjadokumentissa.”**

Ennakointi ja varautuminen. Kyse on melko laajoista termeistä. Viittaan kirjaani kriisinhallinnasta (*The Crisis Management Cycle*, Routledge 2018). Se on ohessa lähetetty ja saatavilla asianomaisilta eduskunnan virkamiehiltä. Tutkimus aiheesta on laajaa jo ainakin 1980-luvulta lähtien, ja siitä saa hyvän kuvan kirjastani.

Useimmiten varautuminen ymmärretään yhtenä ns. kriisisyklin vaiheena: riskiarviointi, ennaltaehkäisy, varautuminen, palautuminen tai jälleenrakennus, sekä oppiminen. Kriisisyklin vaiheet voidaan näin esittää ajallisesti toisiaan seuraavina, mutta todellisuudessa ne ovat pitkälti limittäisiä ja keskinäisriippuvaisia.

Varautuminen edellyttää kunnollista riskiarviointia, jotta ennaltaehkäiseminen ja varautuminen ovat mahdollisia. Jokaista riskiä ei voi pyrkiä ennaltaehkäisemään, joten on valittava prioriteetit joko syiden tai seurausten, tai useimmiten molempien, toimiessa kriteereinä. Riskiarviointi on erittäin kehittynyt ja standardisoitu tutkimus- ja sovellusala, johon on käytettävissä useita määrällisiä, semikvantitatiivisia ja laadullisia menetelmiä. Kaikkia riskejä ei tosin koskaan voi ennakoida.

Sellaisiin priorisoituihin riskeihin, joita ei voi ennaltaehkäistä tai tarpeeksi lieventää, pitää varautua. Varautumisessa nähdään tavallisesti useita osatekijöitä. Tärkeimmät ovat varautumissuunnitelma, resurssien turvaaminen, tarvittavien taitojen ja kykyjen turvaaminen, jatkuva harjoitus- ja koulutustoiminta, valmiiksi järjestetyt varasuunnitelmat sekä ennakkovaroitusjärjestelmä.

Resilienssi. Kyse on nykyisin suositusta käsitteestä, joka kattavaa monia aihepiirejä ja asia-alueita, ja on osittain päällekkäinen tavanomaisemman kriisinhallinnan kanssa. Aiheesta on eksponetiaalisesti kasvava kirjallisuus. Viittaan tuoreeseen suomenkieliseen artikkeliini Resilienssin ulottuvuudet, sekä ohessa lähettämääni tiiviiseen *PPT-esitelmään*.

Resilienssin käsitettä ei useimmiten kannata kääntää suomeksi, koska se kääntyy tavallisesti väärin. Käsitteen juuret ovat latinassa ("resiliens"). Se esiintyi ensimmäisen kerran englanninkielisessä kirjallisuudessa 1600-luvulla, kun kirjailija ja filosofi Francis Bacon käytti sanaa kuvatessaan, miten kaiku ponnahtaa takaisin seinästä kuin siihen heitetty kumipallo. Resilienssitermi yleistyi konkreettisesti vasta 1800-luvulla, kun metalli- ja tekstiiliteollisuudessa tutkittiin materiaalikestävyyttä, jossa pääajatus oli tarkastella lujuuden lisäksi materiaalin kykyä palautua ennalleen. Tykki ei saisi haljeta ammuttaessa, eikä kankaan pitäisi repeytyä venyttäessä. Uudemmassa kirjallisuudessa tätä ominaisuutta on kuvattu esimerkiksi siten, että jännitetty metallijousi palaa takaisin muotoonsa, mutta jos sitä kiristetään liikaa ja

liian monta kertaa, se ei palaa ennalleen, vaan joko katkeaa tai löystyy. Laajasti ottaen tätä kutsutaan insinööriresilienssiksi. Jos tällaista ajattelua soveltaa esimerkiksi aluetalouteen, jotkut alueet eivät ole koskaan palautuneet vuoden 2009 kriisistä, kun taas toiset ovat olleet resilienttejä ja palautuneet tai jopa kriisin seurauksena muuttaneet rakenteitaan vielä resiliemmiksi.

Toisenlainen merkitys nousi esille vasta 1970-luvulla ekologisen teoretisoinnin kohdalla. Tällöin ajatuksena oli ekojärjestelmän sopeutuminen ulkoisiin uhkiin. Esimerkkinä on tilanne, jossa uusi saalistajaeläin tunkeutuu viidakkoon ja muiden eläinten on sopeuduttava siihen. Ekologinen resilienssikoulukunta uskoo, että kyse ei siis ole ennalleen palautumisesta vaan sopeutumisesta muuttuviin olosuhteisiin menettämättä ominaislaatuaan. Esimerkiksi ilmastonmuutoksesta ei voi palautua ennalleen, vaan siihen on sopeuduttava.

On mahdollista luoda toimintamalleja, joissa yhdistetään sekä "bounce back" (palautuminen ennalleen) että "adaptation" (sopeutuminen) strategia. Resilienssitutkimuksessa on nykyisin monta haaraa: esimerkiksi yhteiskunnallinen, teknologinen, ryhmä-, organisatorinen, taloudellinen, ekologinen ja psykologinen resilienssi.

Psykologinen resilienssi. Tehtävänannossa kysyttiin erityisesti tästä resilienssin alueesta. Psykologisessa resilienssitutkimuksessa on kaksi päähaaraa. Ensimmäinen tutkii ihmisryhmien resilienssiä, esimerkiksi sotilaiden, heidän perheidensä, 9/11-iskujen uhrien ja vammaisten ihmisten kokemuksia. Usein tämä tutkimus kohdistuu sen mittaamiseen, minkälaiset olosuhteet johtavat ns. posttraumaattiseen stressihäiriöön (PTSD). Tutkimustulokset osoittavat, että monet lähtökohdat vaikuttavat resilienssiin: koulutustaso, sukupuoli, etninen tausta, taloudellinen asema, läheisten tuki jne.

Toinen haara on neurotieteellinen, joka tutkii, miten aivovaurion jälkeen toinen aivolohko voi korvata vaurioituneen osan. Tätä kutsutaan redundanssiksi. Tämä periaate pätee myös muihin elämänalueisiin. Esimerkiksi sairaaloissa ja ydinvoimaloissa on varavoimajärjestelmät, jos sähkökatkoja tapahtuu.

Saattaa olla, että tehtäannossa viitattiin johonkin kansalliseen psykologiseen resilienssiin. Tällaisesta ei liene aitoa tieteellistä psykologista tutkimusta.

Euroopan unionin kriisinhallinta- ja resilienssistrategiat. Euroopan unionissa on tällä vuosituhannella valmisteltu useita regulatiivisia toimia sekä kriisinhallinnassa että resilienssissä. Kriisinhallinnan osalta mainittakoon unionin pyrkimys yhdistää jäsenmaiden ns. kansalliset riskiarvioinnit yhteiseksi Euroopan tason riskiarvioksi. Lisätietoa haluaville viittaan minun ja kollegani artikkeliin ja analyysiin National disaster risk assessments in Europe. How comparable are they and why? (2020). Kyse on horisontaalisesta, lähes kaikki aihealueet käsittävästä Euroopan unionin yhteisestä riskiarvioinnista, jota komissio koordinoi ja johon osallistuminen on jäsenmaille pakollista, vaikka sinänsä alue kuuluu jäsenmaan suvereniteetin piiriin. Resilienssin osalta hyvä esimerkki on tuore niin sanottu Critical Entity Resilience (CER) direktiivi, ja käsittää yksitoista eri sektoria. Viittaan tässäkin minun ja kollegani artikkeliini From European critical infrastructure protection to the resilience of European critical entities: what does it mean? (2022).

Myös kyberturvallisuudesta (NIS-2) ja muistakin aiheeseen liittyvistä sektoreista on tuoretta unionin tason regulaatiota ja lainsäädäntöä.

Euroopan union tutkimus kriisinhallinnasta ja resilienssistä. Tutkimuspuolella sekä kriisinhallinnasta että resilienssistä on jo ainakin kahdenkymmenen vuoden ajan ollut useita laajoja unionin rahoittamia tutkimusohjelmia, kärjessä tietenkin Horizon Europe (entinen Horizon 2020 ja FP7), jonka puitteissa on suuri joukko laajoja tutkimushankkeita, joihin konsortion jäseneinä osallistuvat sekä tutkimuslaitokset,

viranomaiset, elinkeinoelämä että kansalaisyhteiskunnan järjestöt. Kymmenien miljoonien usean vuoden hankkeita on joka vuosi useita haettavissa.

Unionilla on myös on Joint Research Center, jossa tuotetaan aihealueeseen liittyvää tutkimusta hyvin laaja-alaisesti yhdessä jäsenmaiden kanssa ja suurella rahoituksella. Lisäksi monessa jäsenmaassa rahoitetaan huomattavilla summilla alan tutkimusta. Pohjoismaissa Nordforsk koordinoi yhteispohjoismaista hankerahoitusta.

EU:n valmiustrategia ja Suomen kanta. Tämän lausunnon "pohjapaperi" on ollut käsillä olevan lausunnon taustalla. On selvää, että aihealue on EU poliittisella tasolla korkealla tasolla.

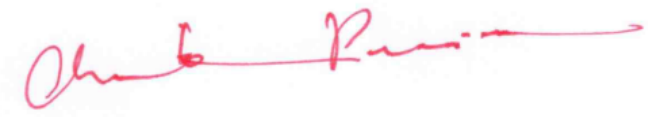
Mitä tulee pohjapaperissa esitettyihin aiheisiin ja Suomen kantoihin, voi todeta, että suurin osa niissä mainituista asioista on jo pitkään ollut unionin ja komission asialistalla. Kuten yllä todettiin, myös unionin tason regulaatiossa ja lainsäädännössä tapahtuu ja on aivan äskettäin tapahtunut uudistuksia.

Näissäkin ns. horisontaalinen linja on pohjalla, joskin komission tasolla esimerkiksi kriisinhallinta ja kriittinen infrastruktuuri sijaitsevat eri pääosastoilla. Näkemykseni on, että poikkipääosastollinen yhteistyö asiaan kuuluvien pääosastojen välillä on kuitenkin viimeiset kymmenen vuotta kehittynyt huomattavasti. Ehkä tulevassa valmiusstrategiassa ilmaistu poliittinen tahto edesauttaa vielä jäljellä olevien haitallisten siilojen purkamista horisontaalisen yhteistyön suuntaan. Tässä ei kuitenkaan ole mielestäni tarvetta mihinkään horisontaalisiin lisäelimiin, koska yhteistyö ja työnjako toimii useimmiten luonnollisesti.

Pohjapaperissa on paljon puhetta puolustuksesta ja puolustusteollisuudesta. Tämä on alue, jota unionin puitteissa voidaan tietysti kehittää strategian luomisessa. Mutta sitten kyse on siitä, tuleeko puolustus ottaa myöskin komission (epäsuoran tai ”hiipivän”) koordinaation kohteeksi, mikäli se aihealueena lisättäisiin nykyisen kriisinhallinnan ja resilienssinhallinnan siviilisektorien rinnalle. Tämä ei liene Suomen linja.

Suomi näyttää esittävän tapansa mukaan kokonaisturvallisuutta jonkinlaiseksi uudeksi termiksi unionin kriisinhallinnan ja resilienssin sanastoon. Tämä on suomalainen termi, joka ei käänny luonnollisesti muille kielille ja on muille maille vieras. Sen sijaan tulisi käyttää käsitettä resilienssi, joka on tunnettu ja ymmärretty laajasti.

Kunnioittaen



Prof. Christer Pursiainen

Pursiainen, Christer Henrik | UiT