Janne I. Hukkinen, ympäristöpolitiikan professori, Helsingin yliopisto
4.6.2024

EU:n kriisivarautumisen ja resilienssin vahvistaminen; Suomen näkemyksiä varautumisunionistrategian valmisteluun

Kiitän tulevaisuusvaliokuntaa lausuntopyynnöstä. Lausuntopyynnön mukaisesti keskityn ennakointiin, tutkimustiedon hyödyntämiseen ja huomiotta jääneisiin näkökulmiin. Olen muotoillut lausuntoni perustelluiksi ehdotuksiksi.

1. Varautumisunionistrategiassa kriisivarautumiseen on luettava myös strategisen resilienssin eikä vain akuutin kriisivarautumisen vahvistaminen

Eurooppa ja muu maailma ovat siirtyneet kroonisten monikriisien aikakauteen, jossa ennätyksiä rikkovat hellejaksot, myrskyt, hallitsemattomat maastopalot ja katovuodet seuraavat toisiaan erilaisina yhdistelminä harva se vuosi. Akuutin kriisinhallinnan ja pelastustoimen rinnalle tarvitaan nyt strategista kriisinhallintaa, eli resilienssin määrätietoista vahvistamista. Strateginen suunnitelma (esimerkiksi investointisuunnitelma, infrastruktuurisuunnitelma, maankäyttösuunnitelma) ei enää voi olla muutaman vuoden välein tuotettava dokumentti vaan sen on perustuttava jatkuvasti päivitettävään strategiseen tilannekuvaan, joka kattaa näkymän kauas tulevaisuuteen. Sellainen näkymä auttaa varautumaan seuraaviin kriiseihin – ei ainoastaan varmistamalla akuutti kriisinhallinta vaan ennen kaikkea priorisoimalla toimialakohtaiset investointi- ja riskinhallintapäätökset monikriisien näkökulmasta. Varautumisunionistrategian tarkastelunäkökulman tulee jatkuvasti ja systemaattisesti kattaa myös strateginen resilienssi (Hukkinen et al. 2022a; Räisänen et al. 2021; LONGRISK-hankkeen politiikkasuositus 2023).

2. Varautumisunionistrategian on niin EU:n kuin kansallisellakin tasolla korostettava lainsäädännön ja hallinnon sopeuttamista kroonisiin kriiseihin, joissa yhteiskunta heilahtelee toistuvasti normaaliolojen ja häiriötilojen välillä

Kroonisten monikriisien aikakaudella yhteiskunnat heilahtelevat jatkuvasti normaaliolojen ja eriasteisten kriisitilojen välillä. Tällöin valmiuslainsäädännön, normaaliolojen lainsäädännön ja kriittisten viranomaistoimintojen on sopeuduttava joustavasti yhteiskunnan odottamattomiin siirtymiin normaaliolojen, häiriötilojen ja poikkeusolojen välillä. Lainsäädäntöä on tarpeellisilta osiltaan tarkennettava siten, että vakavassa häiriötilassa on mahdollista joustavasti siirtää normaaliolojen toimivaltuutta sopivaksi määritellyille kokoonpanoille. Valmiuslainsäädäntö on varattava vain lyhytaikaisia poikkeusoloja varten. Kriisiajan hallinto ja johtaminen puolestaan perustuvat tällä hetkellä pitkälti normaaliajan siiloutuneisiin toimintamalleihin. Siksi kriisiaikojen edellyttämä yhteiskunnan poikkihallinnollinen johtaminen olisi istutettava osaksi normaaliajan hallintoa (Räisänen et al. 2023; WISE-hankkeen politiikkasuositus 2023; Koronajohtaminen Suomessa 2022).

3. Monikriisin strategisen kriisinhallinnan ja resilienssin vahvistamiseksi EU-hallinnon eri tasoille on perustettava poikkihallinnolliset politiikkapäämajat

Strategisen kriisinhallinnan ja resilienssin kaukonäköinen vahvistaminen edellyttää uudentyyppistä päätöksenteon alustaa, joka on istutettavissa olemassa olevan hallinnon rakenteisiin sen eri tasoilla ja toimialoilla. Politiikkapäämaja on eri toimialojen asiantuntijoista ja päättäjistä koostuva strategisen kriisipäätöksenteon alusta. Normaalioloissa se kokoontuu säännöllisin väliajoin ja vaihtelevissa kokoonpanoissa koepaineistamaan ja synkronoimaan eri toimialojen strategiat tilannehuoneharjoituksissa, jotka perustuvat vaihtoehtoisiin skenaarioihin erilaisista monikriiseistä. Harjoitukset mahdollistavat myös eri toimialojen keräämien hiljaisten signaalien analyysin integroidusti. Kriisi- ja häiriötilanteissa strategiaan keskittyvä politiikkapäämaja on jatkuvassa vuorovaikutuksessa operatiivisesta päätöksenteosta vastaavan tilannekeskuksen kanssa (Hukkinen et al. 2022a; Hukkinen et al. 2022b; Järvensivu et al. 2021; LONGRISK-hankkeen politiikkasuositus 2023; WISE-hankkeen politiikkasuositus 2023).

4. Varautumisunionistrategiassa on huomioitava, että resilienssin kauaskantoinen rakentaminen edellyttää toimivaltaisen viranomaisen monipuolistamista

Suomen kokonaisturvallisuusmallin sisältämä hallintorakenne ei sellaisenaan tarjoa toimivaa mallia varautumisunionistrategian edellyttämälle hallintorakenteelle. Koronajohtaminen Suomessa osoitti, että monialaisen tilannekuvan muodostaminen ja strateginen kriisijohtaminen eivät pandemian aikana onnistuneet kokonaisturvallisuusmalliin sisältyvällä oletuksella yhdestä toimivaltaisesta viranomaisesta. Monikriisin olemukseen kuuluu, että se voi jatkua useita vuosia kestävänä pitkän aikavälin kriisinä, joka sisältää useita erilaisia toimialarajat ja hallintotasot ylittäviä akuutteja kriisejä. Riippuen kriisin luonteesta, mahdollisia toimivaltaisia viranomaisia tulisi olla useita, sijoittuen kriisitilanteen mukaan hallinnon eri tasoille ja toimialoille. Esimerkiksi koronajohtamisen jälkikäteisarvioinneissa todettiin alue- ja paikallistason onnistuneen parhaiten kriisihallinnan integroinnissa ja suhteutuksessa paikalliseen tilannekuvaan (Boin et al. 2021; Räisänen et al. 2021; Koronajohtaminen Suomessa 2022).

5. EU-tason keskeisin tehtävä kriisivarautumisen ja resilienssin vahvistamisessa on jaetun tilannekuvan ja selkeän kriisiviestinnän varmistaminen

Koska globaalit monikriisit ilmenevät hyvin monimuotoisina yhteiskunnan eri tasoilla ja toimialoilla, kriisivarautuminen ja resilienssin vahvistaminen toteutetaan ensisijaisesti jäsenvaltioissa. Koronapandemia ja aiemmat laaja-alaiset kriisit ovat kuitenkin osoittaneet, että ylikansallisella tasolla keskeiset puutteet liittyvät systemaattiseen

ennakointiin, yhteisen tilannekuvan päivittämiseen ja selkeään kriisiviestintään. Varautumisunionistrategiassa on syytä korostaa EU:n merkittäviä mahdollisuuksia vahvistaa nimenomaan näitä toimintoja (Boin et al. 2021; Räisänen et al. 2021; WISE-hankkeen politiikkasuositus 2023; Koronajohtaminen Suomessa 2022).

6. Varautumisstrategian on korostettava EU:n alue- ja paikallistason integroitua resursointia kriisivarautumisen ja resilienssin vahvistamisessa

Koronapandemia oli monikriisi, joka osoitti alue- ja paikallistason tärkeyden monikriisin hallinnassa. Kroonistuneiden kriisien odottamattomat ilmenemismuodot yhteiskunnan eri tasoilla ja toimialoilla tarkoittavat, että kriisin operatiivinen hallinta onnistuu usein parhaiten nimenomaan alue- ja paikallistasolla. Pandemia osoitti myös kriisinhallinnan resursoinnin ja integroinnin puutteet alue- ja paikallistasolla. Aluetason hallinnossa on vahvistettava aluetason strategista varautumista ylläpitämällä jatkuvasti alueen strategista tilannekuvaa ja sovittamalla yhteen alueen paikallistason strategiset suunnitelmat. EU:n pitkä perinne ja osaaminen alue- ja paikallistason tukemisessa on suhteellisen pienellä kynnyksellä mobilisoitavissa myös kriisinhallinnan ja resilienssin vahvistamiseen (LONGRISK-hankkeen politiikkasuositus 2023; Koronajohtaminen Suomessa 2022).

7. Siviili-sotilasyhteistyön kehittäminen varautumisunionistrategiassa on toteutettava varmistaen siviiliturvallisuuden toimijoiden vaikutusvalta kriisinhallinnassa ja resilienssin vahvistamisessa

Suomen kokonaisturvallisuusmallin analyysit ovat osoittaneet, että kovan turvallisuuden organisaatioiden johtaessa kokonaisturvallisuustoimintaa, siviiliturvallisuuden toimijat ovat kokeneet itsensä sivullisiksi. Yhtäältä kovan turvallisuuden toimijoilla ei ole riittävää ymmärrystä siviiliturvallisuuden piiriin lukeutuvista, usein ympäristölähtöisistä monikriiseistä, jotka ylittävät eri toimialat ja hallinnon tasot. Toisaalta siviiliturvallisuuden toimijat kokevat itsensä ulkoistetuiksi kokonaisturvallisuustoiminnasta, joka keskittyy lähinnä kovaan turvallisuuteen lukeutuvien rajattujen kriisien hallintaan (Räisänen et al. 2021).

8. Varautumisunionistrategian on täsmennettävä asiantuntijatiedolle asetettavia vaatimuksia kriisipäätöksenteossa

Nopeita päätöksiä edellyttävät kriisitilanteet ovat niin ennakoimattomia, epävarmoja ja monimutkaisia, ettei vertaisarvioitua tutkimustietoa ole vielä olemassa eikä sellaista voi päätösten edellyttämässä aikataulussa realistisesti olettaa saatavan. Tällöin on nojattava asiantuntijoiden parhaaseen harkintaan. Koska normaaliolojen päätöksenteossa tutkijoiden ammattietiikka edellyttää tutkimusnäyttöön perustuvaa neuvonantoa, on tutkijoiden tuottamalle asiantuntijatiedolle kriisitilanteissa luotava normaalioloista poikkeavat kriteerit, jotka ovat perinteistä tieteellistä näyttöä väljemmät ja perustuvat kollektiiviselle asiantuntijaharkinnalle. Kriiseissä keskeiseen asemaan nousevat

asiantuntijapaneelit, jotka edustavat parasta kollektiivista kriisitietoa. Paneelien toiminnassa tulee kuitenkin huomioida kriisitiedon syvä epävarmuus: toisaalta paneelin on kommunikoitava päättäjille ja suurelle yleisölle asiantuntijoiden näkemyserot, toisaalta sen on puntaroitava näkemyksiä keskenään ja estettävä epävarmojen oletusten nousu hallitsevaan asemaan päätöksenteossa (WISE-hankkeen politiikkasuositus 2020; Koronajohtaminen Suomessa 2022).

9. Varautumisunionistrategiaan on sisällytettävä keinot varmistaa yksityisen sektorin osallistuminen varautumistyöhön

Pandemian kuluessa julkisen terveydenhuollon kantokyky joutui koetukselle, koska normaaliolojen lainsäädäntö vaikeutti henkilöresurssien tarkoituksenmukaista hyödyntämistä. Kun yksityisen sektorin toimijoita ei ole velvoitettu varautumaan kriiseihin, niitä ei osattu pandemian aikana mobilisoida. Varautumisunionistrategian valmistelussa on selvitettävä viranomaiskeinot, joilla kriisinhallinnan kannalta kriittiset yritykset voidaan velvoittaa osallistumaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteenliittymiin kriisi- ja häiriötilanteissa (WISE-hankkeen politiikkasuositus 2023; Koronajohtaminen Suomessa 2022).

Lähteet

Boin et al. 2021, Understanding the Creeping Crisis, https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-70692-0

Hukkinen et al. 2022a, Ecological Economics 199, https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2022.107489

Hukkinen et al. 2022b, Safety Science 146, https://doi.org/10.1016/j.ssci.2021.105567

Järvensivu et al. 2021, Futures 132, https://doi.org/10.1016/j.futures.2021.102812

Koronajohtaminen Suomessa 2022, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163995/VNTEAS_2022_34.pdf

LONGRISK-hankkeen politiikkasuositus 2023, https://www.helsinki.fi/assets/drupal/2023-09/LONGRISK-politiikkasuositus_1.pdf

Räisänen et al. 2023, Risk, Hazards, & Crisis in Public Policy 14, https://doi.org/10.1002/rhc3.12271

Räisänen et al. 2021, Politics and Governance 9(4), https://doi.org/10.17645/pag.v9i4.4389

WISE-hankkeen politiikkasuositus 2023, https://wiseproject.fi/wise_politiikkasuositus_1-2023.pdf