4.6.2024
Tutkimusjohtaja Petri Uusikylä,
Vaasan yliopisto

Eduskunta
Tulevaisuusvaliokunta

Asia: EU/575/2024-VNK-2 EU:n kriisivarautumisen ja resilienssin vahvistaminen; Suomen näkemyksiä varautumisunionistrategian valmisteluun

Tausta

Euroopan komissio valmistelee parhaillaan Eurooppa-neuvoston esityksestä EU:lle yhteistä varautumisstrategiaa. Sisältö koostuu kahdesta käynnissä olevasta prosessista. Ensimmäisessä EU-puheenjohtajamaa Belgia laatii neuvoston päätelmiä horisontaalisesta kriisinhallinnasta, jotka on tarkoitus hyväksyä yleisten asioiden neuvostossa kesäkuussa. Tätä ennen päätelmistä on tarkoitus käydä keskustelu kesäkuun oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 13.-14.6.2024. Päätelmiä käsitellään varautumista, toimintakykyä ja selviytymiskykyä tulevien kriisien varalta käsittelevässä neuvoston ad hoc –työryhmässä. Päätelmät muodostavat jäsenvaltioiden näkemyksen kriisivarautumisen kehittämiseen EU-tasolla. Toinen taustaprosessi on presidentti Niinistön Komission puheenjohtajalle parhaillaan laatima raportti Euroopan siviilivalmiuden ja -puolustuksen vahvistamisesta. Raportin on määrä valmistua ensi syksyksi.

Lausunnon kohteen olevalla E-kirjeellä muodostetaan Suomen kantoja neuvoston päätelmiä koskeviin neuvotteluihin sekä Suomen ennakkovaikuttamiseen tulevan komission työohjelmaan ja sen sisältöihin kriisivarautumisen ja resilienssin osalta ajatellen tulevaa varautumisstrategiaa.

Tämän lausunnon tietoperusta nojautuu seuraaviin Vaasan yliopiston Public Policy & Governance -tutkimusryhmän viimeaikaisiin kansallista varautumista, huoltovarmuutta ja siviilivalmiuden kehittämistä käsitteleviin tutkimushankkeisiin:

Hanke	Ajankohta	Tilaaja / rahoittaja
Informatio Resilience in a Wicked Environment (IRWIN)	9 /2021 - 12/2023	Suomen Akatemia
Digitaalinen kotirintama – kansallisen resilienssin joukkoistaminen	12/2022 - 09/2023	MATINE
Mutkikkaiden oikeusjärjestelmien resilienssi kestävyysmurroksessa (RELIEF)	10/2023 - 12/2026	Strategisen tutkimuksen neuvosto
Siviilivalmius yhdessä: globaaleista uhkista ja mahdollisuuksista yhteiseen valmiuteen	05/2022 - 12/2023	VN TEAS
SOME PELASTAA - sosiaalinen media kriisi- ja onnettomuustilanteiden johtamisessa (SOPU)	02/2021 - 02/2023	VN TEAS

E-kirjeen sisältö ja Suomen kannat

E-kirjeen takoituksena on, että valtioneuvoto antaa selvityksen eduskunnalle muussa kuin sen suoraan toimivaltaan liittyvässä asiassa. Tarkoituksena on vahvistaa eduskunnan tiedonsaantioikeutta ja päätöksenteon tietoperustaa.

EU/575/2024-VNK-2 “EU:n kriisivarautumisen ja resilienssin vahvistaminen; Suomen näkemyksiä varautumisunionistrategian valmisteluun” -kirje taustoittaa Euroopan Unionin varautumisen ja kriisinhallinnan tehtäväkokonaisuutta, jonka tavoitteena on koota erilliset aloitteet ja avaukset yhteisen varautumisunionin alle. Muistiossa korostetaan kuinka Suomen kokonaisturvallisuuden malli toimii tässä työssä esimerkkinä ja toivoo Suomen toimintamalli “tarjoaa hyödynnettäviä periaatteita EU:n varautumisen ja kriisitoiminnan vahvistamiselle”.

E-kirje on laadittu varsin laveasti kuvailemalla EU-päätöksentekoprosessia sekä varautumiseen liittyviä aloitteita. Suomen kannat jäävät sen verran yleiselle tasolle, että niiden perusteella on vaikeaa tehdä strategista analyysiä kansallisen varautumisen, kriisivalmiuden ja huoltovarmuuden suhteesta EU-tason toimintaperiaatteisiin. Alla asian havainnoimiseksi jotain E-kirjeestä nostettuja esimerkkejä.

> *“Suomi pitää erityisen tärkeänä, että Euroopan unionin varautumista ja kriisitoiminnan kokonaisvaltaista, koordinoitua ja kaikki uhat kattavaa lähestymistapaa, mukaan lukien EU:n varautumisstrategia, edistetään Eurooppa-neuvoston maaliskuun 2024 päätelmien mukaisesti.”*
>
> *“Suomi korostaa, että kyseessä on uusi EU-tason aloite, joten toimintamallin hyväksynnälle ja muotoilulle on tärkeää varata riittävästi aikaa sitoutumisen varmistamiseksi.”*
>
> *“Suomi huomauttaa, että globaalien keskinäisriippuvuuksien takia lähes kaikilla kriiseillä, missä päin maailmaa tahansa, on vaikutuksia myös EU:hun ja jäsenvaltioihin.”*
>
> *Suomi katsoo, että pidemmällä aikajänteellä myös varautumista koskevan EU-lainsäädännön kehittämistä voitaisiin tarkastella unionin toimivallan rajoissa. Suomi korostaa kuitenkin, että yritysten toimintamahdollisuudet ja liikkumatila globaaleilla markkinoilla tulisi turvata.*

Edellä lainatut esimerkit eivät anna selkeää käsitystä siitä, mikä on Suomen strateginen kanta varautumisen vahvistumiseen EU:ssa ja neuvoston horisontaalisten rakenteiden ja roolin vahvistamiseen kriisivarautumisen koordinaatiossa. Samoin valtioneuvoston E-kirjeessä ei oteta kantaa siviilivalmiuden ja sotilaallisen valmiuden välisen rajapintaan sekä mahdollisesti perustettavaan puolustusasioiden pääosastoon. Kirjeessä tosin todetaan, että “Suomen ajattelussa kokonaisturvallisuuden malli kattaa myös puolustuksen.”

Puhuttaessa varautumisunionista ja Euroopan unionin vahvistuneesta roolista varautumisen, huoltovarmuuden ja resilienssin piiriin kuuluvissa kokonaisuuksissa, olisi samalla kyettävä ottamaan kantaa myös EU:n ja Naton väliseen työnjakoon ja

roolitukseen (vrt. EU-NATO task force). Etenkin kun Suomen yksi pääprioriteetti EU:n strategiseen agendaan ja tulevan komission ohjelmaan on Euroopan puolustuksen ja kokonaisturvallisuuden parantaminen. Ajankohta on erityisen osuva, sillä Nato on päivittämässä omaa seitsemää perusvaatimustaan.

Kansallisen varautumisen ja kokonaisturvallisuuden suhde valmiusunioniin

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa on useita kansalliseen varautumiseen, turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen liittyviä kehittämisaloitteita ja uudistuksia, joiden suhdetta valmiusunioniin tulisi käsitellä nyt tarkastelussa olevaa E-kirjettä syvällisemmin. Parhaillaan on käynnissä huoltovarmuuslainsäädännön uudistaminen, uuden huoltovarmuutta koskevan tavoitepäätöksen käyttöönotto, yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivittäminen, valmiuslain uudistaminen ja Kansallisen turvallisuuden strategian laadinta. Näitä hankkeita valmistellaan pitkälti erillisinä paketteina ja niiden välinen koordinaatio on varsin vähäistä ellei olematonta. Tämä osaltaan kertoo sen karun tosiasian, että Suomen Euroopan unioniolle lanseeraama kokonaisturvallisuuden malli on tosiasiassa vain löyhä sateenvarjo, jonka alla toteutetaan vahvasti ministeriölähtöisiä kokonaisturvallisuuden, varautumisen, siviilivalmiuden ja kansallisen turvallisuuden kehittämishankkeita. Käynnissä olevassa valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallin kehittämishankkeessa on kuitenkin pyrkimys liittää näitä tiiviimmin yhteen. Nykyisellään Suomen kokonaisturvallisuuden mallista ei ole kuitenkaan vielä kansalliseksi “vientituotteeksi” toisin kuin E-kirjelmässä todetaan:

> *“Suomi katsoo, että suomalainen kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaan perustuva toimintamalli tarjoaa hyödynnettäviä periaatteita EU:n varautumisen ja kriisitoiminnan vahvistamiselle.”*

Ottaen huomioon edellä kuvatut valtioneuvostotason koordinaatio- ja yhteensovittamishaasteet, olisi sitäkin tärkeämpää, että Suomessa käytäisiin avointa ja kriittistä keskustelua siitä, mitkä ovat kansallisen varautumisen ja huoltovarmuuden kriittisiä säilytettäviä ydintoimintoja ja mitkä ovat toiminnallisia alueita, joissa on tarve luoda uutta Euroopan unionin tason sääntelyä, koordinaatiota ja toimintamalleja. Tätä keskustelua Suomessa ei ole juurikaan käynnistetty. Yhdeksi esimerkiksi voi nostaa CER-direktiiviin (Critical Entities Resilience). Ehdotuksen tarkoituksena on parantaa Euroopan unionin kannalta välttämättömien palvelujen häiriönsietokykyä sekä ylläpitää yhteiskunnan elintärkeitä ja taloudellisia toimintoja määrittäen tietyt kriittiset sektorit, jotka tarjoavat tällaisia palveluja. Direktiiviehdotus on osa turvallisuusunionistrategian toimeenpanokokonaisuutta.

Suomessa on kansainvälisesti katsottuna erinomainen huoltovarmuusmalli, jonka keskeisen ytimen muodostavat vapaaehtoisuuden pohjalta toimintaan osallistuvat yritykset sekä niiden toimintaa koordinoivat poolit. CER-direktiivin myötä myös huoltovarmuustoimijoiden kohdalla tullaan tekemään jaottelua

huoltovarmuuskriittisiin ja vähemmän kriittisiin toimijoihin. Tällä saattaa olla syvällisiä olevia vaikutuksia Suomen luottamukseen perustuvalle ja yhteisen maanpuolustushengen innoittamana toimeenpannulle huoltovarmuusorganisaatiolle. On selvää, että CER-direktiivin kansallisen toimeenpanon myötä yrityksiin kohdistuva sääntely ja hallinnollinen taakka tulevat kasvamaan ja toiminta saattaa muuttaa luonnettaan tavalla, joka ei palvele suomalaisen huoltovarmuuden kokonaisuutta. Tässä on yksi esimerkki kysymyksestä, jossa kansallisia toimintamalleja ja -käytänteitä tulisi kriittisesti arvioida suhteessa Euroopan unionin tason aloitteisiin.

Ennakointi, riskiarviointi ja tilannekuva

E-kirjeessä todetaan, että “Suomen näkemyksen mukaan strategian tulisi kattaa koko turvallisuuden sykli eli ennakointi (foresight), varautuminen (preparedness), vaste (response capability) ja toipuminen (recovery). Strategian tulisi koota eri sektoreiden varautumisen vahvistamiseen liittyvät toimenpiteet ja suunnitelmat yhteen koherentiksi politiikaksi, joka olisi osiensa summaa vahvempi.”

Tätä tulisi jatkossa avata huomattavasti tarkemmin kansallisen ennakointi- ja tilannekuvatoiminnan sekä riskianalyysien näkökulmasta. Informaatioresilienssi vahvistaa kykyä toimia tilanteissa, joissa käytettävissä olevaan tietoon liittyy runsaasti epävarmuuksia johtuen esimerkiksi tiedon puutteesta, liiallisuudesta, epäselvyydestä tai virheellisyydestä. Informaatioresilienssi syntyy vuorovaikutuksessa ja se edellyttää monitahoisia yhteyksiä eri toimijoiden ja ryhmien välillä. Turvallisuusympäristön muutosta ja tilannekuvaa tulee jatkuvasti tarkastella hitaasti muuttuvien tekijöiden välisen vuorovaikutuksen kautta syntyvinä emergentteinä ilmiöinä, joiden tunnistaminen vaati uudenlaisia ajatteluskeemoja ja ei-lineaarisia ennkointityökaluja.

Suomessa laaditaan valtioneuvoston yhteinen hybridiuhka- ja haavoittuvuusarvio ja yhteinen riskiarvio, joka kytkeytyy kansalliseen varautumiseen osana yhteiskunnan turvallisuusstrategian toteutusta. Tilannekuvatoiminta puolestaan on hieman hajautuneempaa ja yhtenäisen tilannekuvan ja -ymmärryksen välittämisen haasteena on turvaluokiteltu aineisto osassa tilannekuvatyötä. Suomen tulisi tunnistaa omat ennakointi-, riski- ja tilannekuvamallien vahvuudet ja kehittämistarpeet sekä näiden pohjalta konkreettisesti määritellä miltä osin Suomi haluaa edistää EU:n tasolla toteuttavaa ennakointi- ja tilannekuvamäärittelyä esim. aloitetta kattavasta EU-tason riskiarvioinnista.

Samoin Suomen tulisi olla vahvasti edistämässä multi- ja polykriisiympäristöön paremmin soveltuvien kompleksisten ja systeemiajatteluun pohjautuvien riski- ja ennakointimallien käyttöön ottamista. Nämä mallit mahdollistaisivat myös vahvasti keskinäisriippuvaisessa uhka- ja riskiympäristössä tapahtuvien ilmiöiden emergenttien muutostekijöiden ja kerrannaisvaikutusten ennakoinnin ja arvioinnin.