

Tulevaisuusvaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: EU:n kriisivarautumisen ja resilienssin vahvistaminen; Suomen näkemyksiä varautumisunionistrategian valmisteluun (E 32/2024 vp): Asia on saapunut tulevaisuusvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- osastopäällikkö Harri Martikainen, valtioneuvoston kanslia
- EU-erityisasiantuntija Anna Kemppi, valtioneuvoston kanslia
- johtava asiantuntija Maarit Lassander, valtioneuvoston kanslia
- erityisasiantuntija Tuulia Väliheikki, Huoltovarmuuskeskus
- ylijohtaja Ville Vertanen, Tilastokeskus
- erikoistutkija Laura Kihlström, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- johtava asiantuntija Mikko Dufva, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- dosentti Elina Sinkkonen, Ulkopoliittinen instituutti
- professori Markku Kuula, Aalto-yliopisto
- tutkimusjohtaja Petri Uusikylä, Vaasan yliopisto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Janne Hukkinen, Helsingin yliopiston kestävyystieteen instituutti, HELSUS
- johtaja Juha Kaskinen, Tulevaisuuden tutkimuskeskus, Turun yliopisto
- professori, toimitusketjujen johtaminen Lauri Ojala, Turun yliopisto
- professori Christer Pursiainen, Norjan arktinen yliopisto, UiT

VALTIONEUVOSTON SELVITYS / JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Covid-19-kriisi nosti EU:n kriisivarautumisen ja resilienssin merkitystä EU-politiikassa. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa puolestaan on korostanut tarvetta EU:n yhteiseen sotilaalliseen varautumiseen, mihin liittyy myös kysymys EU:n ja Naton toisiaan täydentävistä rooleista Euroopan turvallisuuden kehittämisessä.

Suomi on pitkään tukenut EU:n kriisivarautumisen kehittämistä ja laati loppuvuonna 2023 ajatuspaperin, joka jaettiin kaikille jäsenvaltioille. Ajatuspaperissa tuodaan esiin kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan ja kaikki uhat huomioivaan malliin perustuvan varautumisen kehittämistä EU-tasolla ja ehdotetaan tulevan komission laadittavaksi varautumisunionistrategiaa. Tavoite kirjattiin maaliskuussa 2024 Eurooppa-neuvoston päätelmiin.

Neuvoston päätelmien mukaan EU:n kriisivarautumista ja resilienssiä on kehitettävä poikkisektoraaalisesti ja rajat ylittävästi ja EU:n on oltava valmis kohtaamaan myös akuutteja, luonteeltaan erilaisia kriisejä, jotka voivat olla monitahoisia, hybridiluonteisia, peräkkäisiä tai esiintyä samanaikaisesti.

Maaliskuussa 2024 komissio sai Eurooppa-neuvostolta tehtäväksi ehdottaa EU:lle varautumisstrategiaa, mihin liittyen EU-puheenjohtajamaa Belgia on laatimassa neuvoston päätelmiä horisontaalisesta kriisinhallinnasta. Toisena työlinjana on komission puheenjohtajan presidentti Niinistöltä tilaama raportti.

Maaliskuussa 2024 komissio antoi myös uuden puolustusteollista ohjelmaa koskevan asetusehdotuksen (European Defence Industry Programme, EDIP). Ehdotus sisältää toimia, joilla jäsenvaltioiden puolustuksellista valmiutta ja huoltovarmuutta pyritään nostamaan säätämällä kriisinajan mekanismeista, jotka vahvistaisivat puolustusteollisuuden toimintaympäristöä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto täydentää E-kirjeellään aiempaa selvitystään EU:n avaintavoitteista (E 58/2023 vp) kokonaisturvallisuuteen ja unionin kriisivarautumiseen liittyvillä kannoilla, jotka käsittelevät 1) EU-tason kokonaisturvallisuuden vahvistamisen lähtökohtia, 2) varautumisunionistrategiaa, 3) käytännön varautumistoiminnan kehittämistä komissiossa ja neuvostossa sekä 4) rahoitusta.

Suomi katsoo, että globaalien keskinäisriippuvuuksien takia lähes kaikilla kriiseillä, missä päin maailmaa tahansa, on vaikutuksia myös EU:hun ja jäsenvaltioihin. Kriisitilanteissa jäsenvaltiot ja kansalaiset odottavat myös EU:lta vahvoja toimia. Siksi Euroopan unionin varautumisen ja kriisitoiminnan kokonaisvaltaisen, koordinoitun ja kaikki uhat kattavan lähestymistavan ja varautumisstrategian on Suomen mielestä oltava keskeisessä roolissa tulevan komission ohjelmassa. Suomi katsoo myös, että suomalainen kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaan perustuva toimintamalli tarjoaa hyödynnettäviä periaatteita EU:n varautumisen ja kriisitoiminnan vahvistamiselle. Samalla Suomi kuitenkin huomauttaa, että kukin jäsenvaltio on vastuussa omasta varautumisestaan ja huoltovarmuudestaan. Tämän vuoksi on keskeistä, että EU-tason toimilla täydenne-

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2024 vp

tään ja vahvistetaan kansallisia rakenteita tarpeelliseksi katsotulla tavalla, kuitenkin toimivia kansallisia rakenteita heikentämättä.

Suomi tukee varautumisunionistrategian laadintaa ja katsoo, että strategian tulisi kattaa koko turvallisuuden sykli eli ennakointi (foresight), varautuminen (preparedness), vaste (response capability) ja toipuminen (recovery). Suomi tukee myös Ukrainaa sen sotaponnisteluissa ja katsoo, että Ukrainan kokemukset poikkeusoloissa toimimisesta tulisi kerätä systemaattisesti talteen ja hyödyntää EU:n varautumistyössä. Lisäksi Suomi katsoo, että varautumisunionistrategiassa tulisi huomioida myös EU—Nato siviili—sotilasyhteistyön kehittäminen osana resilienssiä niin, että EU:n ja Naton toimet täydentävät ja tukevat toisiaan.

Suomi huomauttaa, että varautumisessa ei ole kyse vain esimerkiksi kriisinhallinnasta ja siviilivalmiudesta, vaan laajemmasta turvallisuuskokonaisuudesta, kuten sisämarkkinoiden kriisisietokyvystä, huoltovarmuudesta ja toimitusketjuista, hybridi- ja kyberuhista, kriittisten infrastruktuurien uhista, terveysuhista, lääkkeiden saatavuudesta, ruokaturvasta ja vesihuollosta, ilmastoresilienssistä, henkisestä kriisinkestävytydestä, kriittisestä osaamisesta, disinformaation tunnistamisesta ja medialukutaidosta. Suomen ajattelussa kokonaisturvallisuuden malli kattaa myös puolustuksen.

Suomi katsoo, että komissiolla tulisi olla kaikenlaisissa kriiseissä toimiva horisontaalinen kriisivarautumismekanismi, jolla olisi vahva linkki neuvoston poliittisen kriisitoiminnan integroituihin järjestelyihin (IPCR) ja muuhun varautumistyöhön. Suomen näkemyksen mukaan pelastuspalvelumekanismi (UCPM) ja eurooppalaisen hätäavun koordinaatiokeskuksen ERCC:n rooli on jo keskeinen ja vakiintunut. Siksi Suomi pitää niitä tarkoituksenmukaisimpana perustana toiminnan kehittämiseksi edellyttäen oikeudellisen pohjan tarkastelua ja riittävää resurssointia. Suomen näkemyksen mukaan pidemmällä aikavälillä neuvostossa tulisi olla yksi työryhmä, joka vastaisi varautumisunionistrategian alaisesta kokonaisuudesta.

Suomen mielestä EU-tasolla tarvitaan jaettava käsitystä keskeisistä uhkista mukaan lukien turvallisuusuhat. Siksi Suomi pitää tärkeänä, että komission tekemää ennakointi- sekä tilannekuvatyötä vahvistetaan ja tuodaan yhteen. Suomi tukee myös tavoitetta parantaa yhteyksiä kansallisen tilannekuvatyön kanssa.

Suomi pitää välttämättömänä EU-rahoituksen painopisteiden priorisointia niin, että varoja kohdennetaan valittujen strategisten prioriteettien mukaisesti. Suomi katsoo myös, että puolustuksen (ml. sotilaallinen liikkuvuus), kriisivarautumisen ja rajaturvallisuuden rahoituksen osuutta tulee kasvattaa. Osana EU:n kriisivarautumisen kehittämistä Suomi korostaa myös nykyisen rescEU-tyyppisen välineen merkitystä ja jatkuvuuden turvaamista.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lausuntoa tehdessään valiokunta kuuli asiantuntijoita ennakkoinnin ja tutkimustiedon hyödyntämisestä osana varautumista, globaaleista toimitusketjuista ja huoltovarmuudesta geopolitiisessa muutoksessa sekä psykologisesta resilienssistä huolehtimisesta. Lausunnossaan valiokunta keskittyy Suomen varautumismallin täsmentämistarpeeseen, yritysten rooliin Suomen varautumis-

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2024 vp

mallissa, toimitusketjujen resilienssiin, lääkkeiden saatavuuteen, henkiseen kriisinkestävytyteen sekä ennakkoinnin ja tutkimustiedon merkitykseen varautumisessa.

Suomen varautumismallin täsmentämistarve

Tulevaisuusvaliokunnan kuulemat asiantuntijat nimesivät suomalaisen kokonaisturvallisuusmallin keskeisiksi piirteiksi huoltovarmuuden turvaamiseksi tehtävän yhteistyön, joka viranomais-ten lisäksi kattaa myös yksityisen sektorin, järjestöt ja kansalaisyhteiskunnan sekä kriittisen infrastruktuurin omistavien ja kriittisiä palveluita tuottavien yritysten näkökulmien huomioimisen kansallisissa varautumisjärjestelyissä.

E-kirjeessä mainittua pyrkimystä poikkisektoraalisen yhteistyön lisäämiseen kiitettiin samalla kun muistutettiin, että EU-kontekstissa on jo valmiita rakenteita, jotka kannattaa tässä yhteydessä muistaa. Esimerkkinä mainittiin EU parlamentin ns. ”Stress-testing policies” -toimintamalli ja Emergency Response Coordination Centre (ERCC).

Osa tulevaisuusvaliokunnalle lausuneista asiantuntijoista kiinnitti huomiota erityisesti siihen, mitä lausuttavana olevasta E-kirjeestä puuttuu. Suomen kannoissa ei esimerkiksi määritellä selkeästi mitä Suomi EU:n varautumisrakenteilta tulevaisuudessa toivoo: mitkä ovat aloitteesta odotetut hyödyt ja lisäarvot, ja mitä kustannuksia ja riskejä sen toteutumiseen sisältyy? Asiantuntijan mukaan Suomen tulisiikin täsmentää näkemystään kansallisen varautumisen, kriisivalmiuden ja huoltovarmuuden suhteesta EU-tason toimintaperiaatteisiin, siviilivalmiuden ja sotilaallisen valmiuden väliseen rajapintaan sekä EU:n ja Naton väliseen työnjakoon, vaikka Nato on juuri päivittämässä omaa seitsemää perusvaatimustaan. Asiantuntijan mielestä Suomen kantojen tulisi olla erittäin selkeitä niiden vaikuttavuuden takaamiseksi ennakko-vaikuttamisvaiheessa, ja myös selkeästi eduskunnalle kommunikoituja.

Toinen asiantuntija huomautti, että E-kirjeestä puuttuvat myös kuvaukset keinoista, joilla Suomi valitsemiinsa tavoitteisiin pyrkii sekä näkemykset siitä, miten Suomi kykenee varmistamaan tavoitteilleen tarvittavan tuen muista jäsenvaltioista ja/tai EU instituutioista. Asiantuntijan mukaan tämä helpottuisi, mikäli Suomi avaisi konkreettisemmin hyötyjä, joita suomalaisesta huoltovarmuuskonseptista olisi muille EU-maille.

Eräässä asiantuntijalausunnossa esitettiin, että varautumisunionistrategian valmistelussa on tärkeää huolehtia myös terveys- ja sosiaalipolitiikan pysymisestä EU:n agendalla, sillä ne vaikuttavat keskeisesti eurooppalaisten yhteiskuntien valmiuteen kohdata kriisejä. Toinen asiantuntija muistutti, että lausuttavana olevassa E-kirjeessä ei ole edes mainittu Euroopan terveysunionia tai terveyshätätilanteiden viranomaista HERA:a, johon liittyvät toimet tulisi myös koordinoida suhteessa muuhun varautumiseen.

Muutammat asiantuntijat kommentoivat myös sitä, ettei E-kirje ota kantaa mahdollisesti perustettavaan puolustusasioiden pääosastoon, vaikka E-kirjeessä todetaan, että ”Suomen ajattelussa kokonaisturvallisuuden malli kattaa myös puolustuksen.” Kantaa ei oteta myöskään siviilivalmiuden ja sotilaallisen valmiuden välisiin jännitteisiin, vaikka Suomen kokonaisturvallisuusmallin analyysit ovat osoittaneet, että kovan turvallisuuden toimijoilla ei ole riittävää ymmärrystä siviiliturvallisuuden piiriin lukeutuvista, usein ympäristölähtöisistä monikriiseistä, jotka ylittävät eri

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2024 vp

toimialat ja hallinnon tasot. Siviiliturvallisuuden toimijat kokevat asiantuntijoiden mukaan itsensä ulkoistetuiksi kokonaisturvallisuustoiminnasta, joka keskittyy lähinnä kovaan turvallisuuteen lukeutuvien rajattujen kriisien hallintaan.

Useimmat tulevaisuusvaliokunnan kuulemat asiantuntijat kannattivat Suomen pyrkimystä kokonaisturvallisuusajattelunsa esiin nostamiseen EU:ssa, mutta kaksi asiantuntijaa suhtautui asiaan myös kriittisesti. Toisen perusteena oli, että Suomen malli ei ole sellaisenaan valmis: parhaillaan käynnissä olevaa huoltovarmuuslainsäädännön uudistamista, uuden huoltovarmuutta koskevan tavoitepäättöksen käyttöönottoa, yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivittämistä, valmiuslain uudistamista ja kansallisen turvallisuuden strategiaa valmistellaan asiantuntijan mukaan erillisinä ministeriölähtöisinä paketteina, joiden välinen koordinaatio on tosiasiaa vähäistä eikä ilmenä tavoiteltua poikkisektoraalista yhteistyötä. Asiantuntija kuitenkin kiitti valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallin kehittämishankkeen tavoitetta liittää näitä tiiviimmin yhteen.

Toinen kriittinen asiantuntija tarttui erityisesti kokonaisturvallisuus-käsitteeseen, jonka esittämistä uudeksi termiksi unionin kriisinhallinnan sanastoon hän ei suositellut, koska käsite ei käänny luonnollisesti muille kielille ja jää siksi vieraaksi. Sen sijaan tulisi asiantuntijan mukaan käyttää käsitettä resilienssi, joka on tunnettu ja ymmärretty laajasti. Resilienssi-terminkin tulkinnoissa on kuitenkin eroja. Useat asiantuntijat totesivat, ettei sitä tule ymmärtää pelkästään sen varhaisimmassa merkityksessä, joka tarkoittaa kykyä palautua alkutilaan kuin jännityksestä vapautuva jousi. Sen ohelle suositeltiin ekologisesta tutkimuksesta juontuvaa kykyä sopeutua muutokseen olosuhteiden muuttuessa. Tulevaisuudentutkimuksen asiantuntijat pitivät resilienssin tärkeimpänä tulkintana transformatiivista tai tulevaisuusresilienssiä, joka merkitsee muutoksen kohtaamista ennakoiden sekä rakenteita ja ajatusmalleja uudistaen ja oppimiseen ja innovaatioihin pyrkien.

Tulevaisuusvaliokunta muistuttaa, että valiokunta on jo aiemmin lausunnossaan EU:n avaintavoitteista EU-vaalikaudelle 2024—2029 (TuVL 1/2024 vp — E 58/2023 vp) todennut, että "Suomen kannattaa edistää kokonaisturvallisuusajatteluaan EU-tasolla ja samalla varmistaa, etteivät EU-tason toimet vaikuta negatiivisesti Suomen jo toimivaan kansalliseen huoltovarmuusjärjestelmään."

Tulevaisuusvaliokunta on samaa mieltä asiantuntijoiden kanssa siitä, että Suomen kannassa pitää paremmin määritellä, mitä EU:n muut jäsenmaat hyötyvät Suomen huoltovarmuuden ja kokonaisturvallisuuden mallista, mitä Suomi odottaa EU-tason yhteistyöltä, mitä halutaan kansallisessa mallissa ehdottomasti säilyttää, sekä keinot, joilla tavoitteeseen pyritään.

Tulevaisuusvaliokunta on saama mieltä asiantuntijoiden kanssa myös siitä, että varsinkin EU-tasolla resilienssin käsite kattaa kokonaisturvallisuutta ymmärrettävämmiin siviilivalmiuden lukuisat yhteiskunnalliset, sosiaaliset, taloudelliset, ekologiset ja psykologiset ulottuvuudet. Samalla valiokunta muistuttaa, komission strategisesta ennakointiraportista laatimassaan lausunnossa (TuVL 3/2021 vp — E 130/2020 vp) linjannut, että "resilienssi on ymmärrettävä EU:n strategisessa ennakoinnissa sekä myös Suomen kansallisessa ennakoinnissa tulevaisuusresilienssinä eli uudistavana resilienssinä. Yhteiskunnan uudistumista tukee, ettei häiriöistä pyritä vain palaamaan entiseen, vaan juurruttamaan häiriön aikana syntyneet uudet hyvät käytännöt ja tunnistamaan uudet mahdollisuudet."

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2024 vp

Tulevaisuusvaliokunnan mielestä terveys ja puolustus on huomioitava paremmin Suomen kannoissa EU:n varautumisunionistrategian valmistelusta.

Puolustusyhteistyöhön liittyen tulevaisuusvaliokunta on jo aiemmin lausunnossaan EU:n avaintavoitteista EU-vaalikaudelle 2024—2029 (TuVL 1/2024 vp — E 58/2023 vp) kannattanut EU:n puolustusteollisuuden yhteismarkkinoiden edistämistä ja pitänyt harkinnan arvoisena puolustusteollisuuskomissaaria puolustuskomissaarin sijasta. Lisäksi valiokunta totesi lausunnossaan, että "valiokunnan kuulemat asiantuntijat eivät kannattaneet EU-tukirahoitteisia yhteishankintoja eivätkä ylipäättään puolustustarvikkeiden yhteishankintoja, koska eri jäsenmaiden tarpeet ja aikataulut ovat erilaisia ja koska yhteishankinnat suosivat suurimpia yrityksiä. Sen sijaan asiantuntijat kannattivat puolustusrahaston vahvistamista, EU:n jäsenmaiden sotilaallisten suorituskykyjen sekä monialaisen kokonaisturvallisuuden ja huoltovarmuuden kehittämistä sekä yhteisiä tuotekehityshankkeita."

Yritysten rooli Suomen varautumismallissa

Asiantuntijalausunnoissa otettiin esiin, että lausuttavana oleva E-kirje esittää Suomen kantana, että on tärkeää ottaa yksityisen sektorin toimijat mukaan EU-tason varautumisen vahvistamiseen. Asiantuntijat kannustivat tähän, mutta totesivat, että samassa yhteydessä olisi hyvä käydä läpi tapoja, joilla eri kokoisten yritysten lähtökohdat tulisi huomioida, sekä keinoja, joilla yritysten omia varautumispyrkimyksiä voidaan tukea. Esimerkiksi monet yritykset tuntevat kyllä omat alihankkijansa, mutta eivät alihankkijoidensa alihankkijoita, jolloin tuotantoketjuriskeihin varautuminen yritystasolla voi olla puutteellista.

Eräs asiantuntija muistutti, että Suomessa on kansainvälisesti katsottuna erinomainen huoltovarmuusmalli, jonka keskeisenä piirteenä on vapaaehtoisuuden pohjalta toimintaan osallistuvat yritykset sekä niiden toimintaa koordinoivat poolit. Asiantuntijan mukaan CER-direktiivin myötä myös huoltovarmuustoimijoiden kohdalla tullaan tekemään jaottelua huoltovarmuuskriittisiin ja vähemmän kriittisiin toimijoihin, millä saattaa olla syvällisiä vaikutuksia Suomen luottamukseen perustuvalla ja yhteisen maanpuolustushengen innoittamana toimeenpannulle huoltovarmuusorganisaatiolle. Direktiivin toimeenpanon myötä yrityksiin kohdistuva sääntely ja hallinnollinen taakka saattavat muuttaa toiminnan luonnettaan tavalla, joka ei palvele suomalaisen huoltovarmuuden kokonaisuutta. Asiantuntija nosti tämän esimerkkinä kysymyksestä, jossa kansallisia toimintamalleja tulisi kriittisesti arvioida suhteessa Euroopan unionin tason aloitteisiin, ja käydä avointa keskustelua siitä, mitkä ovat kansallisen varautumisen ja huoltovarmuuden kriittisiä säilytettäviä ydintoimintoja, ja millä alueilla on tarve luoda uutta Euroopan unionin tason sääntelyä ja koordinaatiota.

Asiantuntijalausunnoissa oli kuitenkin näkökulmaeroja siinä, miten toimivana kansalliset käytännöt nähtiin. Eräessä asiantuntijalausunnossa todettiin, että Suomenkin kattavassa huoltovarmuusjärjestelmässä on aukkoja ja tuotteita, jotka eivät kuulu varastoinnin piiriin eikä alan toimijoillekaan ei välttämättä ole selvää, mikä Suomen kansallisen varautumisen taso materiaalien saatavuushäiriöiden sattuessa on, joten varautumisunionistrategiassa tulisi tarkastella, mitkä kaikki sektorit tulisi ottaa mukaan. Yhdessä lausunnossa esitettiin, että varautumisunionistrategian valmistelussa on selvitettävä viranomaiskeinot, joilla kriisinhallinnan kannalta kriittiset yritykset voidaan velvoittaa osallistumaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteenliittymiin kriisi- ja häiriö-

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2024 vp

tilanteissa. Asiantuntija nosti pandemiatilanteen esimerkiksi, jossa normaaliajan lainsäädäntö vaikeutti henkilöresurssien tarkoituksenmukaista hyödyntämistä, ja julkisen sektorin kantokyky joutui koetukselle.

Tulevaisuusvaliokunta painottaa julkisen sektorin ja yritysten yhteistyön suurta merkitystä huoltovarmuuden ja kokonaisturvallisuuden varmistamisessa. EU-tason varautumisen kehittäminen ei siksi saa korvata Suomen malliin sisältyvää vapaaehtoisuutta eikä lisätä yritysten kustannuksia ja byrokratiaa.

Tulevaisuusvaliokunnan mielestä varautumisunionistrategiassa on myös selvennettävä millä tavalla strategisesti tärkeiden yritysten osallistuminen huoltovarmuuden ja kokonaisturvallisuuden ylläpitämiseen ja kehittämiseen voidaan varmistaa.

Toimitusketjujen resilienssi

Tulevaisuusvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa käytiin keskustelua myös logistiikka- ja jakelukeskusten keskittymisestä ja mahdollisesta alttiudesta vihamielisille operaatioille sekä elintarvikeomavaraisuuden asteesta (80 prosenttia), jonka suhteen lannoitteiden saatavuus muodostaa kenties kriittisimmän tekijän. Keskustelua käytiin myös lääkaineiden, puolijohteiden ja tiettyjen kriittisten raaka-aineiden saatavuudesta. Taiwan ja Korea ovat asiantuntijan mukaan suurimmat sirujen valmistajat, ja niinpä esimerkiksi konflikti Taiwanissa saattaisi tuhota jopa puolet puolijohteiden markkinoista.

Sekä yritykset että valtiot ovat asiantuntijan mukaan pyrkineet löytämään keinoja parantaa toimitusketjujen resilienssiä mm. varastotasoja kasvattamalla sekä hajauttamalla hankintoja, varastointia ja tuotantoa useampiin maihin. Länsimaiden globaalit toimitusketjut ovatkin asiantuntijan mukaan kokonaisuutena sopeutuneet melko hyvin viimeaikaisiin häiriöihin. Suomalaisten logistiikkaketjujen palautumiskyky on asiantuntijan mukaan ollut korkealla tasolla asiakasyritysten ja logistiikkatoimijoiden osaamisen sekä ammattitaitoisten viranomaisten kanssa tehtävän yhteistyön ansiosta. Jatkuvuuden- ja riskienhallinta on asiantuntijan mukaan teollisuuden ja kaupan yrityksille strategisen tason kysymys, johon liittyvää suunnittelua ja dokumentointia harjoitetaan laajasti.

Suomen itärajan sulkeuduttua meriliikenteen osuus Suomen ulkomaankaupasta on logistiikka-alan asiantuntijan mukaan entisestään korostunut. Vuonna 2023 tuontitonneista noin 97 prosenttia ja vientitonneista lähes 95 prosenttia kulki meritse. Asiantuntija ennakoi, että valtameriliikenteeseen tukeutuvia toimitusketjuja vaivanneiden uusien häiriöiden yhteisvaikutus voi lähivuosina kasvaa merkittävästi. Häiriöistä merkittävimmät ovat levottomuudet Punaisenmeren ja Adeninlahden alueella sekä kuivuuden aiheuttamat Panaman kanavan kapasiteettiongelmat. Mikäli liikenne estyisi Itämerellä, vaihtoehtoisten reittien kautta voitaisiin asiantuntijalausunnon mukaan nykytilanteessa hoitaa vain osa huoltovarmuuden kannalta kriittisistä kuljetuksista. Pullonkauloiksi muodostuvat mm. tie- ja raideliikenneyhteyksien sekä satamien ja terminaalien kapasiteetti, satamien laituripituudet sekä puutteet satamien ja terminaalien lastinkäsittelykapasiteetissa. Asiantuntijat muistuttivat, että monet strategisten raaka-aineiden sekä vihreän (puhtaan) siirtymän kannalta tärkeiden teknologioiden, kuten akkujen, toimitusketjuista ovat Kiinan hallinnassa myös silloin, kun ne eivät sijaitse fyysisesti Kiinassa. Asiantuntijoiden mukaan erilaiset Kiina-

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2024 vp

riippuvuudet tunnetaan EU:ssa hyvin, mutta varautuminen niihin ei vielä ole riittävällä tasolla. Mikäli EU haluaa lieventää riippuvuusriskiä autoritaarisista maista, tulisi asiantuntijan mukaan seurata ulkomaisia sijoituksia muun muassa vihreän (puhtaan) siirtymän kannalta keskeisillä sektoreilla. Esimerkiksi Suomen laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta ei asiantuntijan mukaan kata suoria ulkomaaninvestointeja (Green-Field Investment) uusiin kohteisiin, kuten esimerkiksi akkutehtaiden rakentamiseen.

Asiantuntijalausunnossa huomautettiin, että tulevaisuudessa saattaa syntyä myös uusia riippuvuuksia Kiinaan erityisesti uusissa teknologioissa, joihin Kiina valtiona investoi voimakkaasti. Kiina on esimerkiksi kehittynyt nopeasti lääkinnällisten laitteiden ja tekoälyratkaisuiden tuottajana. Lisäksi ilmastonmuutos, avaruustoiminnan merkityksen kasvu ja digitalisaation laajeneminen voivat luoda uusia riippuvuuksia. Samaan aikaan korkean teknologian riippuvuudet ovat tutkimuksessa osoittautuneet pienten maiden näkökulmasta hankalimmaksi riskikategoriaksi, jossa varautumisen keinovalikoima on kaikkein kapein. Asiantuntijan mukaan yhteistyö korkean teknologian kysymyksissä on välttämätöntä, vaikka pienet maat joutuvatkin jossain määrin valitsemaan puolensa Kiinan ja Yhdysvaltain keskinäisessä kamppailussa geopolitiittisesta vallasta. Toinen asiantuntija muistutti, että ennakkoinnin ei tulisi myöskään unohtaa esimerkiksi Intian ja muiden Aasian maiden kuin Kiinan kehittyvää roolia tässä valtapelissä.

Tulevaisuusvaliokunnan mielestä Suomen ja EU:n pitää panostaa enemmän vaihtoehtoisten logistiikkareittien infrastruktuuriin sekä varsinkin merikuljetusten turvaamiseen.

Tulevaisuusvaliokunta pitää tärkeänä arvioida tarkemmin puhtaan siirtymän ja uusien murrosteknologioiden myötä syntyviä uusia riippuvuuksia.

Tulevaisuusvaliokunta kiinnittää huomiota myös niihin riskeihin, jotka syntyvät mahdollisista häiriöistä esimerkiksi keskusliikkeiden suurissa jakelukeskuksissa ja toteutuessaan vaikuttavat laajasti, sekä myös niihin riskeihin, jotka syntyvät EU-tasolla hajautetusta toimintamallista, jossa osa kriittisten resurssien varastoista voi siirtyä kauemmas Suomesta.

Lääkkeiden saatavuus

Lääkkeiden saatavuus on yksi keskeisistä kansallisen huoltovarmuuden elementeistä. Suuri osa lääkkeiden komponenteista tulee asiantuntijan mukaan Kiinasta. Vaikka uusia tehtaita on avattu Eurooppaan, ollaan antibioottien suhteen toisen asiantuntijan mukaan edelleen huolestuttavassa tilanteessa. Mikäli toimitukset Euroopan ulkopuolelta lakkaavat tai mikäli antibioottien tarve äkisti kasvaa, voi sairaaloiden leikkaustoiminta pysähtyä maissa, joissa antibiootteja ei ole varastossa.

Suomessa lääkkeiden velvoitevarastointi on poikkeuksellisen kattavaa, ja mikrobilääkkeiden osalta 10 kuukauden käyttömäärää vastaava kiintiö on EU-kontekstissa erityisen korkea. Eräs asiantuntija painotti EU-tason varautumista ja muistutti, miten EU-maat auttoivat toisiaan koronapandemian aikana. Toinen asiantuntija muistutti kuitenkin, ettei Suomen velvoitevarastoinnin mallia, joka pohjautuu yksityisten toimijoiden ja viranomaisten väliseen yhteistyöhön, voi käytännössä pitää esimerkkinä kaikille EU-maille, koska näiden lähtötilanteet ovat niin toisistaan

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2024 vp

poikkeavia. Joissain EU-maissa ei ole vielä käytössä minkäänlaista velvoitevarastointia ja myös mahdollisuudet kompensoida velvoitevarastoinnin kuluja lääkeyhtiöille vaihtelevat.

Lisähaastetta varautumiselle tulee myös siitä, että yhden maan toimet heijastuvat toisten maiden mahdollisuuksiin toteuttaa omia toimiaan. Esimerkkinä asiantuntija mainitsi, miten Saksa on hyljättäin ottanut käyttöön yhden kuukauden varastointivaatimuksen, minkä lääkealan yhtiöitä edustava järjestö Medicines for Europe arvelee pahentavan lääkkeiden saatavuusongelmia muissa EU-maissa, erityisesti Itä-Euroopassa. Asiantuntijan mukaan yhtiöt myös myyvät tuotteitaan mieluiten hyvin maksaville rikkaille maille. Asiantuntija totesikin, että vaikka Suomessa on sijaintinsa takia perusteltua olla kattava huoltovarmuusjärjestelmä, suomalaisen mallin menestyssekäs markkinointi EU-tasolla edellyttää, että muut jäsenvaltiot vakuuttuvat siitä, että malli tai sen jotkin osatekijät palvelisivat laajemmin koko EU:n etua.

Tulevaisuusvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että mikäli lääkkeiden varastointivelvoitetta kasvatetaan EU-tasolla, voi tulla rytmihäiriöitä saatavuuteen kansallisella tasolla. EU-tason yhtäaikaisten varautuminen voi vaikeuttaa lääkkeiden ja muiden kriittisten resurssien saatavuutta ja nostaa niiden hintoja. EU-tason yhteistyö ja työnjako voivat myös siirtää joitakin valmiusvarastoja kauemmas Suomesta.

Tulevaisuusvaliokunnan mielestä Suomen on arvioitava tarkemmin sitä, miten eri maiden erilainen lähtötaso vaikuttaa varautumisunionin kehittymiseen.

Tulevaisuusvaliokunta muistuttaa, että valiokunta on jo aiemmin lausunnossaan EU:n terveysunionista (TuVL 2/2024 vp — E 27/2024 vp) todennut, että EU:n ja Suomen on lisättävä uusien lääkkeiden ja hoitomuotojen sekä terveysteknologian tutkimusta ja kehittämistä. Uusilla innovaatioilla voidaan vähentää kustannuksia ja haitallisia riippuvuuksia, lisätä huoltovarmuutta sekä luoda taloudellista kasvua, työtä ja hyvinvointia." ja että "Valiokunta kannattaa myös EU:n tuotantokapasiteetin lisäämistä kriittisissä lääkeaineissa ja materiaaleissa, joita tarvitaan esimerkiksi diagnostiikan, rokotteiden, lääkkeiden ja lääkinnällisten laitteiden kehittämisessä ja valmistamisessa."

Tulevaisuusvaliokunta muistuttaa, että valiokunta on jo aiemmin lausunnossaan EU:n terveysunionista (TuVL 2/2024 vp — E 27/2024 vp) todennut, että "mikrobilääkeresistenssi on yksi ihmiskunnan suurimmista uhista. Mikrobilääkkeiden tehon häviäminen tekee monista nyt arkisista taudeista tappavia. Siksi tähän uhkaan on tartuttava viivyttämättä ja päättäväisesti. EU-tasolla mikrobilääkkeiden käytön määrään ja laatuun voidaan puuttua yhdenmukaistamalla käytäntöjä esimerkiksi vähentämällä antibioottien käyttöä eläintuotannossa, kuten Hollannissa on tehty, edellyttämällä antibiooteille reseptiä kaikissa EU-maissa, antamalla lääkäreille ja hoitohenkilökunnalle koulutusta ja yhteisiä hoitosuosituksia antibioottien käyttöön koko EU:n alueella (kuten Isossa-Britanniassa on tehty) ja muuttamalla joissakin maissa terveydenhoitojärjestelmää niin, etteivät lääkäreiden ansiot perustu lääkkeiden myyntiin."

Tulevaisuusvaliokunta on myös ehdottanut (TuVL 2/2024 vp — E 27/2024 vp), että "mikrobilääkeresistenssin torjunta otetaan yhdeksi EU:n painopistealueeksi globaalissa terveyden edistämisessä."

Henkinen kriinkestävyys

Tulevaisuusvaliokuntaa kiinnosti myös henkisen kriinkestävyyden eli psykologisen resilienssin ylläpitäminen osana varautumista. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia määrittelee henkisen kriinkestävyyden ilmenevän kansalaisten tahtona ylläpitää valtiollista itsenäisyyttä sekä väestön elinmahdollisuuksia ja turvallisuutta kaikissa olosuhteissa. Asiantuntijatahot totesivat, että yksilöiden kriisinsietokyky on kytköksissä koko turvalliseksi ja luotettavaksi koettuun yhteiskuntaan, joka on hyvinvoiva, tasa-arvoinen ja osallistava. Osallisuuteen kuuluu, että ihminen kuuluu johonkin itselle merkitykselliseen yhteisöön ja pystyy vaikuttamaan asioihin niin omassa arjessa kuin laajemminkin yhteiskunnassa. Syrjäytyminen lähiyhteisöistä puolestaan on yksi suurimmista sisäistä turvallisuutta nakertavista tekijöistä. Luottamusta julkisiin instituutioihin voidaan -asiantuntijan mukaan tukea osallistamalla toimijoita osana varautumista, kuulemalla eri ryhmiä sekä normaali- että kriisiaikana, ja varmistamalla erityisesti haavoittuvimmassa asemassa olevien huomiointi.

Asiantuntijat toivat lausunnoissaan esiin henkisen kriisinsietokyvyn seurannan tärkeyttä osana varautumistoimia, jotta niiden vaikuttavuutta voidaan arvioida ja kehittää suunnitelmallisesti. Asiantuntijalausunnon mukaan väestön henkisestä kriinkestävyydestä kriisitilanteissa ei saada tietoa sosiaali- ja terveydenhuollon rekistereistä, mutta räätälöidyt kyselyt ja haastattelut mahdollistavat resilienssin mittaamista ja seurantaakin niin yksilö- kuin yhteisötasollakin. Tutkimus auttaa ymmärtämään ryhmien välisiä eroja ja räätälöimään resilienssiä vahvistavia toimia eri kohderyhmien tarpeisiin. On olemassa myös indikaattoreita, joita voidaan hyödyntää sekä kriisin aikana toimien kohdentamiseen että jälkikäteisarviointiin. Esimerkiksi WHO on antanut suosituksen itsemurhavaaran ja itsemurhien monitoroinnista kriisitilanteissa.

Asiantuntijalausunnossa todettiin, että Suomessa ei ole kattavaa strategiaa sosiaalisen toimintaympäristön resilienssin vahvistamiseksi eikä järjestelmällistä tapaa seurata sosiaalisen toimintaympäristön muutoksia. Lisähaasteena mainittiin, että viranomaisvastuu henkisen kriinkestävyyden osalta on nähty kapealaisesti ja yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa teema on vastuutettu vain opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Tulevaisuusvaliokunnan saamissa ennakkointiasiantuntijalausunnoissa nähtiin yhteys myös tulevaisuusajattelun ja henkisen kriisinsietokyvyn välillä. Uhkakuvat helposti kaventavat tulevaisuusnäkömiä, jos ei osata sisäistää jo tapahtuneita muutoksia tai ajatella mitä kriisin jälkeen tapahtuu ja mitä voimme oppia siitä nykyhetken toimintaa varten. Asiantuntijan mukaan kriisinsietokyky edellyttää innostavia visioita ja aktiivista keskustelua niistä. Samalla tulisi lisätä ymmärrystä siitä, miten uhkakuvia nykyisessä informaatio- ja mediaympäristössä rakennetaan esimerkiksi erilaisilla luottamuksen rapauttamiseen tähtäävillä narratiiveilla, ja millaisilla digitaalisen vaikuttamisen keinoilla pyritään kärjistämään yhteiskunnallisessa keskustelussa ennestään polarisoituneita tai polarisoitavissa olevia aiheita. Erityisesti mediatoimijoilla ja kansalaisyhteiskunnalla tulisi asiantuntijan mukaan olla nykyistä paremmat valmiudet monitoroida, tunnistaa ja ennakoida informaatiovaikuttamista ja sen mekanismeja. Toisessakin asiantuntijalausunnossa painotettiin, että kriisivarautumisen tulisi sisältää myös eri toimijoiden tiedonvälitykseen liittyvät tekijät, valtaan ja vastuusiin liittyvät konfliktit, kansalaisten luottamuksen ylläpitäminen sekä esimerkiksi dis- ja misinformaation leviämisen kitkeminen kriisien aikana.

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2024 vp

Tulevaisuusvaliokunta pitää tärkeänä ehkäistä dis- ja misinformaation levittämistä samalla sanan- ja mielipiteenvapaus turvaten. Lisäksi valiokunta muistuttaa, että valiokunta on jo aiemmin lausunnossaan EU:n avaintavoitteista EU-vaalikaudelle 2024-2029 (TuVL 1/2024 vp — E 58/2023 vp) muistuttanut myös tiedon huoltovarmuuden, median toimintakyvyn ja medialukutaidon tärkeydestä.

Tulevaisuusvaliokunta ehdottaa, että varautumisunionistrategian rinnalla ja osana terveysunionin kehittämistä tehdään myös mittarit sosiaalisen toimintaympäristön muutosten seuraamiseen sekä strategia sosiaalisen toimintaympäristön resilienssin vahvistamiseksi.

Tulevaisuusvaliokunta muistuttaa, että valiokunta on jo aiemmin lausunnossaan EU:n terveysunionista (TuVL 2/2024 vp — E 27/2024 vp) todennut, että hyvinvointitalous sekä laadukkaat ja saavutettavat terveydenhuoltopalvelut lisäävät myös väestön resilienssiä sekä huoltovarmuutta. Lisäksi valiokunta on lausunnossaan hallituksen vuosikertomuksesta (TuVL 1/2023 vp — K 2/2023 vp) korostanut yhteiskunnallisen polarisaation lieventämisen tarvetta sekä monikanavaisen osallistamisen ja osallisuuden merkitystä demokratian edistämisessä.

Tulevaisuusvaliokunta on samaa mieltä asiantuntijoiden kanssa siitä, että yksilöiden kriisinsietokyky on kytköksissä turvalliseksi ja luotettavaksi koettuun yhteiskuntaan, joka on hyvinvoiva, tasa-arvoinen ja osallistava sekä myös siitä, että psykologinen resilienssi edellyttää positiivisia ja innostavia visioita sekä niistä ja myös erilaisista uhkakuvista käytävää aktiivista ja avointa keskustelua.

Tulevaisuusvaliokunta muistuttaa myös, että eduskunnan tulevaisuusmietinnössä (VNS 16/2022 vp — EK 82/2022 vp) on kolme luottamukseen, osallisuuteen ja tulevaisuuskokoon liittyvää pontta. "Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto: 5. Vahvistaa yhteiskunnallista luottamusta, suvaitsevaisuutta, tulevaisuuskokoa, demokratiaa ja omistajuutta yhteiseen tulevaisuuteen kehittämällä tulevaisuusselonteon dialogisuutta ja viestintää niin, että tulevaisuusselonteossa tunnistetuista suurista, ylivaalikautisista tulevaisuuskysymyksistä käydään avointa ja kansalaisyhteiskunnan toimijoita laajasti osallistavaa keskustelua sekä selontekoja valmisteltaessa, että myös selontekojen valmistuttua. 6. Kehittää toimintatapoja alle 18-vuotiaille lapsille ja nuorille ottaa kantaa tulevaisuusasioihin ja olla aktiivisia toimijoita suomalaisessa päätöksenteossa ja yhteisen kestäväen tulevaisuuden rakentamisessa. 7. Kehittää keinoja ottaa ikääntyneet paremmin mukaan yhteisen kestäväen tulevaisuuden rakentamiseen aktiivisina toimijoina esimerkiksi yhteistyössä kolmannen sektorin kanssa sekä erilaisilla kansalaispaneelilla."

Tulevaisuusvaliokunta muistuttaa, että valiokunta on jo aiemmin lausunnossaan EU:n avaintavoitteista (TuVL 1/2024 vp — E 58/2023 vp) todennut myös, että "Euroopan kestävä hyvinvointi edellyttää nuorten aikuisten lapsiturvallisuutta, työelämän perheystävällisyyttä sekä syntyvyyttä Eurooppaan. Ihmisten ja perheiden hyvinvointi lisää samalla tulevaisuuskokoa ja vahvistaa demokratiaa. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat painottivat myös EU-kansalaisten digihyvinvointia ja varsinkin lasten ja nuorten suojaamista verkossa."

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2024 vp

Lausunnossaan EU:n terveysunionista (TuVL 2/2024 vp — E 27/2024 vp) tulevaisuusvaliokunta on lisäksi ehdottanut, että Suomi ottaa yhdeksi terveysunioniin vaikuttamisen painopistealueeksi lasten, nuorten ja nuorten aikuisten mielenterveyden.

Ennakoinnin ja tutkimustiedon merkitys varautumisessa

Tulevaisuusvaliokunta kuuli asiantuntijoita myös kansallisen ennakkointijärjestelmän ja varautumisjärjestelmän suhteesta ja tietoperustasta. Havaittavissa oli joitakin koulukuntaeroja siinä, mihin tuli varautua ja millä keinoin.

E-kirjeessä Suomen kantana on, että strategian tulisi kattaa koko turvallisuuden sykli eli ennakkointi (foresight), varautuminen (preparedness), vaste (response capability) ja toipuminen (recovery).

Valiokunnalle lausunut kriisinhallinnan asiantuntija ei puhunut ennakkoinnista vaan riskiarvioinnista. Hänen mukaansa varautuminen useimmiten ymmärretään yhtenä kriisisyklin vaiheena, joita ovat riskiarviointi, ennaltaehkäisy, varautuminen, palautuminen tai jälleenrakennus sekä oppiminen. Riskiarviointi on asiantuntijan mukaan erittäin kehittynyt ja standardisoitu tutkimus- ja sovellusala, johon on käytettävissä useita määrällisiä, semikvantitatiivisia ja laadullisia menetelmiä. Varautumisen asiantuntija jaotteli osatekijöihin, joita ovat varautumissuunnitelma, resursien turvaaminen, tarvittavien taitojen ja kykyjen turvaaminen, jatkuva harjoitus- ja koulutustoiminta, valmiiksi järjestetyt varasuunnitelmat sekä ennakkovalvontajärjestelmä.

Tulevaisuudentutkimuksen asiantuntijoiden lausunnoissa ennakkoinnin menetelmät, kuten tulevaisuusklinit ja -työpajat, kytkettiin osaksi varautumista sekä peräänkuulutettiin huomiota kriisien keskinäisriippuvuuteen ja niiden syiden kytkeytymiseen toisiinsa. Lisääntyvää tarvetta huomioida keskinäisriippuvuudet korosti myös ympäristökriisien asiantuntija, jonka mukaan olemme siirtyneet kroonisten monikriisien aikakauteen, jossa ennätyksiä rikkovat hellejaksot, myrskyt, hallitsemattomat maastopalot ja katovuodet seuraavat toisiaan erilaisina yhdistelminä. Tämän asiantuntijan mukaan akuutin kriisinhallinnan ja pelastustoimen rinnalle tarvitaankin jatkuvasti päivitettävään tilannekuvaan perustuvaa strategista kriisinhallintaa investointi-, infrastruktuuri- ja maankäyttösuunnitelmien. Tiedon huoltovarmuudesta lausunut asiantuntija suositteli ennakkointijärjestelmän tiiviimpää kytkemistä varautumisstrategiaan, jotta vältetään tilanteet, joissa varautuminen pohjataan mittareihin ja indikaattoreihin, joiden perusteella ei huomata kriisin jo olevan päällä. Toisessa lausunnossa kiteytettiin, että mittareiden katveisiin jäävät osa-alueet ovat kriisien aikaisia kompastuskiviä, mitä osoitti esimerkiksi se, miten monet kansainvälisten mittareiden avulla resilienteiksi ja kriisivalmiudeltaan erinomaisiksi arvioidut terveysjärjestelmät tulivat koronapandemian myötä yllätetyiksi.

Asiantuntijoiden mukaan pandemiasta opittiin, että tietopohja ja tiedontuotannon kyvykkyydet tulee luoda normaaliaikana, jotta kriisiajan toimintoja kyetään ohjaamaan ajantasaisen seurannan ja tilannekuvan perusteella. Lisäksi tulisi valmiiksi määritellä, kuka kriisitilanteessa johtaa tiedontuotannon viranomaisia. Eräs asiantuntija totesi myös, että varautumisunionistrategian on täsmennettävä asiantuntijatiedolle asetettavia vaatimuksia kriisipäätöksenteossa, koska osa tilanteista on niin ennakoimattomia, epävarmoja ja monimutkaisia, ettei vertaisarvioitua tutkimustietoa ole vielä olemassa. Asiantuntijan mukaan tällöin on nojattava asiantuntijoiden parhaaseen

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2024 vp

harkintaan ja määriteltävä tutkijoiden kriisitilanteissa tuottamalle asiantuntijatiedolle normaalioloista poikkeavat kriteerit, jotka ovat perinteistä tieteellistä näyttöä väljemmät ja perustuvat kollektiiviselle asiantuntijaharkinnalle erityisesti asiantuntijapaneeleissa. Toisessakin lausunnossa painotettiin vuorovaikutuksen ja monialaisten yhteyksien merkitystä poikkeusalan tietopohjan tuotannossa. Kolmannessa lausunnossa muistutettiin EU-tasolla kehitetyn erilaisia työkaluja eri yhteiskunnan osajärjestelmien, kuten terveydenhuollon, kriisinkestävyysarviointiin ja nähtiin yleisestikin EU:n varautumisunionilla voivan olla merkittävä rooli työkalujen kehittämisessä. Neljäs asiantuntija puolestaan totesi, että varautumisunionistrategiassa on syytä korostaa EU:n merkittäviä mahdollisuuksia vahvistaa nimenomaan systemaattiseen ennakkointiin, yhteisen tilannekuvan päivittämiseen ja selkeään kriisiviestintään liittyviä toimintoja.

Tiedon huoltovarmuuden asiantuntijan mukaan varautumiseen tulisi kuulua myös uusien, nopeasti skaalautuvien riskien ennakkointi, mitä esimerkiksi Maailman talousfoorumin (WEF) riskikartoituksissa pyritään tekemään. Suomen tulisi hänen mukaansa olla vahvasti edistämässä multi- ja polykriisiympäristöön soveltuvien kompleksisten ja systeemiajatteluun pohjautuvien riskien ja ennakkointimallien käyttöön ottamista.

Tulevaisuudentutkijat peräänkuuluttivat kykyä tunnistaa tunnettujen kriisien lisäksi myös niin sanottuja hiipiviä kriisejä, joista suuri osa voi olla vasta kehkeytymässä yhteiskunnassa, mutta jotka voivat tietyissä oloissa laueta nopeastikin akuutiksi kriisiksi.

Tulevaisuusvaliokunnan kuulemisessa käytiin myös vilkasta keskustelua tilannekuvalle oleellisen datan suojaamisesta ja tietoturvallisesta kahdentamisesta sekä siitä, ollaanko Suomessa ja Euroopassa varauduttu kvanttiteknologian etenemisen myötä kasvavaan mahdollisuuteen sille, että nykyiset salaajärjestelmät kyettäisiinkin purkamaan.

Tulevaisuusvaliokunnan kuuleman valtioneuvoston kanslian asiantuntijan mukaan ennakkointia varautumiseen yhdistävä ajattelutapa on Suomessa vahvistumassa. Valtioneuvostossa on lähdetty luomaan hallintoon ennakoivaa toimintakulttuuria ja valmiuksia toimia yhä epävakaaammassa ja monimutkaisemmassa maailmassa. Valmiuksien kehittämistä kuvaavassa lausunnossa todettiin tavoite yhtäältä käsitellä epävarmuuksia ja epäjatkuvuuksia ja toisaalta sanoittaa, mihin oleuksiin toimintaympäristön kehityksestä päätökset perustuvat. Lausunnon mukaan näitä tavoitteita edistetään toista kertaa tehtävässä valtioneuvoston kanslian koordinoimassa skenaariotyössä. Parhaillaan käynnissä oleva työ muodostaa eduskunnalle kevätkaudella 2025 annettavan tulevaisuusselonteon ensimmäisen osan. Skenaariotyön pohjalta laaditaan kaikissa ministeriössä skenaariokohtaiset vaikutusanalyysit: riskit, uhat ja mahdollisuudet sekä varautuminen mahdollisuuksiin ja riskeihin tänä päivänä. Skenaariotyö toimii viitekehyksenä toimintaympäristön jatkuvan seurannan kehittämisessä, luo ennakoivaa tilannetietoisuutta ja tukee ministeriöiden yhteistä tilannekuvatoimintaa. Asiantuntijalausunnossa kuvattiin, että tätä skenaariotyötä voidaan hyödyntää valtioneuvoston erilaisissa strategisissa valmisteluissa, ministeriöiden omissa suunnitteluprosesseissa ja muun muassa alue- ja paikallishallinnossa. Samaa työskentelytapaa käytetään parhaillaan myös puolustus-, sisä- ja ulkoministeriöiden Venäjän tulevaisuudet -ennakkointihankkeessa ja työskentelytapa tunnetaan myös Natossa.

Eräissä lausunnossa suhtauduttiin myös varauksella skenaarioihin. Lausunnossa suositeltiin, että sen sijaan että pyritään ennakoimaan tietynlaisia kriisejä, tulisi tunnistaa pikemminkin niitä kes-

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2024 vp

keisiä kyvykkyyksiä, jotka ovat edellytyksiä monenlaisista kriiseistä selviytymiseen. Kyseisessä lausunnossa ratkaisuksi esitettiin laadukas seurantatieto eikä kommentoitu ennakointia erillisenä kyvykkyytenä. Valtion tarkastusviraston tarkastuskertomus 11/2022 päättyi puolestaan siihen, että skenaariotyön ympärille rakentuneella kansallisella tulevaisuusselontekoprosessilla on ollut huomattava vaikutus osaamisen ja yhtenäisten käytäntöjen juurruttamisessa ja myönteinen vaikutus ennakointikyvykkyyksien kehittymiseen valtionhallinnon eri tasoilla.

Tulevaisuusvaliokunnan mielestä Suomella on merkittävää ja vientikelpoista osaamista huoltovarmuuden ja kokonaisturvallisuuden lisäksi myös ennakkoinnissa. Riskinä kuitenkin on, että viime aikojen suuret kriisit ja uhat korostavat liikaa riskiarviointia, varautumista ja kovaa turvallisuutta. Vaikka riskinarviointi uhkien ehkäisemisen ja strategisten kyvykkyyksien turvaamisen näkökulmasta onkin tärkeää, on ennakkoinnissa kyse vielä laajemmasta tilannekuvasta ja ymmärryksestä maailman muutoksista. Esimerkiksi tulevaisuusvaliokunnan tehtävänä on tunnistaa Suomeen merkittävästi vaikuttavat ilmiöt niin aikaisessa vaiheessa, että niihin voidaan vielä haluttaessa reagoida uhkia ehkäisemällä ja mahdollisuudet hyödyntämällä.

Tulevaisuusvaliokunta katsoo, että ennakkoinnilla on tärkeä rooli kriisisyklin vaiheena sekä etukäteen riskien tunnistamisessa ja priorisoinnissa, että myös palautumisessa ja jälleenrakennuksessa uudistavana resilienssinä. Kriisit on kyettävä hyödyntämään uudistusten moottorina.

Tulevaisuusvaliokunta kannattaa tulevaisuusselonteon sekä ministeriöiden yhteisen ja jatkuvan ennakkoinnin ja skenaariotyön kehittämistä ja ennen kaikkea tämän ennakkoinnin entistäkin parempaa hyödyntämistä tietoon perustuvassa päätöksenteossa. Samalla tulevaisuusvaliokunta kiittää valtioneuvoston kansliaa siitä, miten aktiivisesti se on viime vuosina kehittänyt ministeriöiden yhteistä ja jatkuvaa ennakointia ja kasvattanut merkittäväällä tavalla hallinnon tulevaisuusosaamista. Tulevaisuusvaliokunta saa jatkuvasti hyvää palautetta niin kansallisilta kuin kansainvälisiltäkin tahoilta siitä, miten ainutlaatuinen ja esimerkillinen hallinnon ennakointijärjestelmä Suomessa on. Tulevaisuusvaliokuntakin on ottanut vuosien varrella monesti kantaa siihen, millä tavalla esimerkiksi tulevaisuusselontekoa pitää kehittää. Tulevaisuusmietinnössään (VNS 16/2022 vp — EK 82/2022 vp) eduskunta esimerkiksi edellyttää, että tulevaisuusselonteko tehdään jatkossakin kaksiosaisena niin, että ainakin selonteon ensimmäinen osa yhdistyy ministeriöiden yhteiseen ja jatkuvaan ennakointiin ilman poliittista ohjausta. Sen sijaan tulevaisuusselonteon toisessa osassa hallituksen jopa pitää tehdä poliittisia linjauksia ja nostaa tärkeimpinä pitämänsä tulevaisuuskysymykset jatkokäsittelyyn. Lisäksi valiokunta on esittänyt, että tulevaisuusselonteon hyödyntämistä kehitetään esimerkiksi yhteistyössä Sitran kanssa niin, että tulevaisuusselonteossa tunnistetuista suurista, ylivaalikautisista tulevaisuuskysymyksistä käydään avointa ja kansalaisyhteiskunnan toimijoita laajasti osallistavaa keskustelua sekä selontekoja valmisteltaessa, että myös selontekojen valmistuttua.

Tulevaisuusvaliokunta painottaa erityisesti ministeriöiden yhteisen ja jatkuvan ennakkoinnin ja siihen liittyvän jaetun tilannekuvan ja skenaariotyön tärkeyttä. Juuri tämä yhteinen ja luotettava pohja mahdollistaa ennakointitiedon käytön myös muussa hallinnossa. Tämä perusta on säilytettävä myös ennakointijärjestelmää kehitettäessä. Tulevaisuusselonteon

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2024 vp

erityinen rooli puolestaan liittyy Suomen pitkän aikavälin eli ylivaalikautisten näkymien hahmottamiseen. Lisäksi tulevaisuusselonteot ovat tehokas tapa jakaa valtioneuvoston yhteinen tilannekuva myös eduskunnan kanssa.

Tulevaisuusvaliokunnan mielestä kyberturvallisuus on olennainen osa tiedon huoltovarmuutta. Lisäksi on jo normaalitilanteessa valmiiksi määriteltävä kuka kriisitilanteessa johtaa tiedontuotannon viranomaisia. Samalla kun tietoon perustuva päätöksenteko on tärkeä osa hyvää hallintoa, on myös luotava toimintamallit, joissa kyetään päätöksentekoon kriisitilanteissa, epävarmuuden vallitessa ja tiedon puuttuessa. Tulevaisuusvaliokunta on tarkastellut päätöksentekoa epävarmuuden vallitessa muun muassa raportissaan Koronapandemian hyvät ja huonot seuraukset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä (TuVJ 1/2020). -Asiantuntijan mukaan olennaista on, että tilannekuvan epävarmuuden alue kuvataan kaikille päätöksentekoon osallistuville yksityisille ja julkisille toimijoille luotettavasti ja siten, että varmoina pidetyt asiat eivät jälkikäteen osoittaudu virheellisiksi. Tällaisia yllätyksiä ei synny, jos oletuksia ei tehdä ja epävarmuus kuvataan avoimesti. Jos tilannekuva tehdään ohjaavaksi peittäen olennaisia epävarmuuksia, vääristyvät monien toimijoiden riskiarviot ja varautumispäätökset. Ohjaava ja virheelliseksi osoittautuva tilannekuva synnyttää myös epäluottamusta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Tulevaisuusvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 19.6.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Aino-Kaisa Pekonen vas
varapuheenjohtaja Timo Harakka sd
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Kaisa Garedew ps
jäsen Lotta Hamari sd
jäsen Harry Harkimo liik
jäsen Ville Kaunisto kok
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Mats Löfström r
jäsen Niina Malm sd
jäsen Krista Mikkonen vihr
jäsen Olga Oinas-Panuma kesk
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2024 vp

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Olli Hietanen

valiokunnan pysyvä asiantuntija Maria Höyssä