

Juha Jokela
Ohjelmajohtaja

Tuomas Iso-Markku
Vanhempi tutkija

Teemu Tammikko
Vanhempi tutkija

Euroopan unioni ja strateginen kilpailu -tutkimusohjelma
Ulkopoliittinen instituutti (UPI)

Suuri valiokunta
Eduskunta

12.6.2025

Kirjallinen lausunto
Asia: E 35/2025 vp Valtioneuvoston selvitys: EU:n varautumisunionistrategia

Kiitämme valiokuntaa mahdollisuudesta toimittaa kirjallinen lausunto valtioneuvoston selvityksestä koskien EU:n varautumisstrategiaa.

Varautumisunionistrategiasta kokonaisuutena

Euroopan komission sekä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yhdessä valmisteleva tiedonanto EU:n varautumisunionistrategiasta heijastaa viime vuosien kriisikokemuksia, joihin lukeutuvat Covid-19-pandemia, Venäjän hyökkäyssota, moninaiset kyber- ja hybridiuhat sekä yksittäisiä EU-maita kohdanneet sään ääri-ilmiöt ja luonnonkatastrofit (kuten kuivuus, metsäpalot ja tulvat). Näiden myötä turvallisuus, kriisinkestävyys ja kriiseihin vastaaminen ovat nousseet EU:n keskeisten tavoitteiden joukkoon.

Samalla varautumisunionistrategiassa näkyy vahvasti myös Suomen oma kädenjälki. Strategia nojaa presidentti Sauli Niinistön johdolla koottuun ”Safer Together” -raporttiin EU:n siviili- ja puolustusvarautumisen parantamisesta, jossa puolestaan on vahvoja kaikuja suomalaisesta varautumisajattelusta ja kokonaisturvallisuusmallista. Suomen mallin mukaisesti sekä Niinistön raportti että varautumisunionistrategia korostavat kaikkiin mahdollisiin poikkeustilanteisiin varautumista, poikkihallinnollisuutta, yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyötä sekä kansalaisten roolia. Varautumisunionistrategian syntyä ja sen sisältöä voidaankin pitää osoituksena menestyksekkäästä suomalaisesta EU-vaikuttamisesta. Kokonaisuudessaan varautumisunionistrategia vastaa hyvin Suomen EU-politiikan tämänhetkisiä prioriteetteja.

Toisaalta varautumisunionistrategiaan liittyy myös merkittäviä rajoitteita.¹ On selvää, että Suomen oma kokonaisturvallisuusmalli ei sellaisenaan ole siirrettävissä EU-tasolle. Suomalainen varautumisajattelu ja kokonaisturvallisuusmalli pohjautuvat vahvasti Suomen omiin erityispiirteisiin, kuten historiallisiin sotakokemuksiin, vaikeisiin ilmasto-oloihin ja maantieteelliseen eristyneisyyteen. Suomen mallin mahdollistajina toimivat lisäksi Suomen pieni ja verrattain tasa-arvoinen yhteiskunta sekä suomalaisten korkea luottamus viranomaisiin. EU-instituutioilla ja unionin 27 jäsenvaltiolla ei ole samanlaista yhteistä strategista kulttuuria tai yhtä vahvaa luottamuspääomaa, joiden pohjalle varautumisajattelua rakentaa. EU-tason varautumistoimien edistämistä vaikeuttaa lisäksi keskeisesti se, että EU:n oma toimivalta vaihtelee politiikka-alueittain. Monet keskeiset varautumista koskevat kysymykset ovat ensisijaisesti jäsenvaltioiden vastuulla, jolloin EU-tason toimet voivat lähtökohtaisesti vain täydentää jäsenvaltioiden omaa kansallista toimintaa ja/tai ohjata jäsenvaltioita lisäämään keskinäistä koordinaatiotaan ja yhteistyötään – mitkä toki ovat hyödyllisiä ja tavoittelemisen arvoisia asioita nekin.

Kaiken kaikkiaan varautumisunionistrategia voi parhaimmillaan edesauttaa varautumis- ja kokonaisturvallisuusajattelun valtavirtaistumista ennen kaikkea EU-instituutioissa, erityisesti komissiossa, sekä rajallisemmassa mitassa myös jäsenvaltioiden kesken. Strategiassa mainitaankin yhtenä toimenpiteenä varautumisnäkökulman huomioiminen kaikissa EU:n politiikoissa ja toimissa – linjaus, jota Suomikin valtioneuvoston selvityksen mukaan tukee. Tämän tavoitteen toteutuminen kuitenkin edellyttää, että varautumisesta muodostuu luonteva osa EU-agendaa. Se ei ole varautumisunionistrategiasta huolimatta mikään itsestäänselvyys. Varautumisunionistrategia ei ainakaan toistaiseksi ole herättänyt Brysselissä tai useimmissa EU-pääkaupungeissa valtavaa kiinnostusta tai suuria intohimoja. Mikäli Suomi haluaa tosissaan edistää ajatusta varautumisunionista, Suomen onkin oltava asian suhteen aloitteellinen ja aktiivinen myös jatkossa – sekä kyettävä markkinoimaan varautumista ja kokonaisturvallisuutta tavalla, jonka myös EU-instituutiot ja muut jäsenvaltiot voivat tuntea omakseen.

Niinistön raportin tavoin varautumisunionistrategia onnistuu siinä, että se pilkkoo varautumista ja kokonaisturvallisuutta pienemmiksi kokonaisuuksiksi. Strategiassa näitä on määritelty yhteensä seitsemän: ennakointi, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen häiriönsietokyky, väestön varautuminen, julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö, siviili- ja sotilasviranomaisten yhteistyö, kriisinhallintatoimien koordinointi sekä häiriönsietokyvyn parantaminen ulkoisten kumppanuuksien avulla. Tällainen jaottelu helpottaa varautumisen käsitteen hahmottamista ja operationalisointia.

Toisaalta varautumisunionistrategia ei juurikaan kiinnitä huomiota siihen, minkälaisilla konkreettisilla toimilla nimenomaan EU voisi jäsenvaltioiden varautumista ja kokonaisturvallisuutta parhaiten vahvistaa. Mitkä olisivat sellaisia asioita, joiden suhteen EU:n toimivallat, resurssit ja välineet voisivat tuottaa jäsenvaltioiden kannalta erityisen suurta lisäarvoa? Tätä kysymystä myös Suomen itsensä olisi syytä tarkasti pohtia, sillä muiden jäsenvaltioiden tavoin Suomikaan tuskin on valmis tinkimään omasta toimivallastaan ja halunnee lisäksi jatkossakin pitää kiinni kansallisesta kokonaisturvallisuusmallistaan sen erityispiirteinen.

¹ Iso-Markku, Tuomas ja Niklas Helwig (2024). Niinistön varautumisraportti EU:lle: Suomen kokonaisturvallisuusmallin opit ja rajoitteet. *FIIA Comment* 9. https://fiia.fi/wp-content/uploads/2024/11/Comment9_Niiniston-varautumisraportti-EUlle.pdf.

Varautumisunionistrategiasta erillisinä dokumentteina komissio on esitellyt sisäisen turvallisuuden strategian sekä valkoisen kirjan Euroopan puolustuksen tulevaisuudesta. Näiden voidaan katsoa kuuluvan samaan varautumista käsittelevään kokonaisuuteen. Varautumisunionistrategian yhteydessä onkin syytä tarkastella myös näiden suunnitelmien toimeenpanoa sekä niiden kokonaisvaikutusta.

Varautumisstrategian toimenpiteistä

Varautumisunionistrategia listaa yhteensä 30 toimenpidettä. Näistä monet keskittyvät EU:n omien kriisivalmiuksien kehittämiseen ja keskittämiseen sekä jäsenvaltioiden ja kansalaisten ohjeistamiseen. Mitään selkeitä prioriteetteja tai erityisen kunnianhimoisia toimenpiteitä niiden joukosta ei erotu. Ainakin osa ehdotuksista on ollut muodossa tai toisessa EU-instituutioiden työpöydillä jo ennestään. Epäselvää on myös, millaisia resursseja komissiolla on erittelemiinsä toimiin kohdistaa. Niinistön raportissa mainittiin tavoite, että EU:n tulisi käyttää 20 prosenttia budjetistaan turvallisuuteen ja varautumiseen. Varautumisunionistrategiaan ei vastaavaa linjausta sisälly. Varautumisunionistrategian tulevaisuutta määrittääkin osittain myös se, miten sen sisältö heijastuu EU:n tulevasta rahoituskehiksestä käytäviin neuvotteluihin.

- EU:n yhtenäisen tiedustelutiedon analysointikyvyn (Single Intelligence Analysis Capacity, SIAC) ja EU:n tiedusteluanalyysikeskuksen (EU Intelligence and Situation Centre, INTCEN) toimintojen vahvistaminen on tervetullutta ja kannatettavaa. Siihen ei kuitenkaan ole syytä ladata liian suuria odotuksia. Pyrkimykset tähän suuntaan ovat aikaisemminkin törmänneet jäsenvaltioiden väliseen luottamuksen puutteeseen. Nämä ongelmat eivät valitettavasti ole poistuneet mihinkään.
- EU:n pelastuspalvelumekanismiin (EU Civil Protection Mechanism, UCPM) mandaatin sekä hätäavun koordinoitikeskuksen (Emergency Response Coordination Centre, ERCC) roolin tarkistaminen ja laajentaminen ovat tarpeellisia ehdotuksia. Nyt pelastuspalvelumekanismiin mandaatti keskittyy pelastuspalveluun ja siviilien suojeluun, mikä tarkoittaa, että merkittävä osa muunlaisista turvallisuusuhista ja kriiseistä jää sen ulkopuolelle. Kaikki jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole kannattaneet pelastuspalvelumekanismiin uudistamista, koska näkevät, että pelastuspalvelumekanismi voisi niiden myötä muuttua poliittisemmaksi.
- EU:n kriisinhallintatoiminnan aikaisempaa vahvempi keskittäminen hätäavun koordinoitikeskukselle olisi perusteltua. Samalla hätäavun koordinoitikeskuksen toiminnassa tulisi olla nykyistä selkeämpi linkki myös EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan.
- Vuonna 2026 voimaan astuva sisämarkkinoiden hätätilaa ja häiriönsietokykyä koskeva säädös (Internal Market Emergency Resilience Act, IMERA) mainitaan Suomen kannoissa keskeisenä varautumisunionistrategian toimeenpanon kannalta. Itse strategiassa siihen kuitenkin kiinnitetään hyvin vähän huomiota. Talouden toiminnan varmistamisesta kriisitilanteessa ja sen edellyttämistä kriisitoimista puhutaan strategiassa ylipäättään rajallisesti.

- Varautumisunionistrategia korostaa Niinistön raportin tavoin EU:n ja Naton välistä koordinaatiota ja yhteistyötä. Varautumisunionistrategia ei kuitenkaan esitä tämän suhteen mitään uusia keinoja.
- Suomen näkökulmasta olisi tärkeää, että esimerkiksi EU:n ja Naton resilienssistrategiat sekä niihin liittyvät vertaisarviointiprosessit olisivat keskenään yhteensopivat ja välttäisivät samalla tarpeetonta päällekkäisyyttä. Resilienssin ja kokonaisturvallisuuden suhteen Suomi on jo onnistunut rakentamaan vahvan profiilin sekä EU:ssa että Natossa, joten Suomella olisi hyvä tilaisuus esittää rakentavia ehdotuksia EU:n ja Naton välisen yhteistyön tiivistämiseksi.
- Varautumisunionistrategia toistaa myös Niinistön raportissa mainitun tavoitteen määritellä tarkemmin sitä, millainen rooli EU:n turvakuulausekkeilla (keskinäisen avunannon lauseke ja solidaarisuuslauseke) erilaisissa kriisitilanteissa olisi ja miten EU toimisi tilanteessa, jossa Naton artikla viisi aktivoitaisiin. Tämä palvelisi myös Suomen etuja.
- EU:n ja Naton suhdetta tarkastellessaan varautumisunionistrategia keskittyy kuitenkin ennen kaikkea kahden organisaation ja niiden rakenteiden väliseen yhteistyöhön, vaikka myös jäsenvaltioilla on ja niiden toimintatavoilla on EU-NATO-suhteen kannalta keskeinen merkitys.