

Asia: O 5/2019 vp Tulevaisuusvaliokunnan selvityshankkeet 2019 - 2023

Lausunto 15.4.2020

Johtaja Juhana Aunesluoma
Eurooppa-tutkimuksen keskus
Helsingin yliopisto

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle,

Kiitän pyynnöstä esittää asiantuntijan näkemys alla olevista koronapandemiaan liittyvistä kysymyksistä. Lausuntopyynnössä esitetyt kysymykset on toistettu alla lihavoituna.

Mitä tiedämme koronapandemian tukahduttamiseen sen hillitsemisen sijaan tähänneiden maiden epidemian hallintaan liittyvistä keinoista ja päätöksentekojärjestelmistä?

Koronaviruksen leviämisen tukahduttaminen kansallisella tasolla on omaksuttu kriisinhallinnan keinoksi joissakin Aasian maissa (Singapore, Etelä-Korea) sekä Euroopassa Norjassa. Keino näyttää edellyttävän varsin laajaa ja tehokasta terveydenhoitojärjestelmän valmiutta ja kapasiteettia testata suuria määriä koronavirusepäilyjä tai viruksen vasta-aineita, jäljittää tartuntaketjuja sekä hoitaa ja eristää tartunnan saaneita tai sille altistuneita ihmisiä. Toimia tehostaa valmius hyödyntää terveystietojen lisäksi paikannustietoja ja muuta teknologiaa ja samalla tinkiä ihmisten yksityisyyden suojasta.

Tukahduttamistoimenpiteet ovat puhtaasti kansallisia, eli ne edellyttävät toimiakseen rajat ylittävän henkilöliikenteen rajoittamista ja tiivistä valvontaa tai jopa estämistä kokonaan. Varsinkaan pienet, avoimet kansantaloudet eivät kuitenkaan voi kovin pitkiä aikoja eristäytyä kansainvälisestä taloudellisesta vuorovaikutuksesta, jonka yhtenä ulottuvuutena ihmisten fyysinen liikkuvuus on. Kansallisella tasolla toimenpiteet saattavat lyhyellä aikavälillä osoittautua toimiviksi, mutta pitkällä aikavälillä tukahduttaminen edellyttää kansainvälistä yhteistyötä sekä laajaa rokote kattavuutta.

Päätöksentekojärjestelmä näyttää mainituissa Aasian maissa pohjautuvan aiemmin laadittuihin varautumissuunnitelmiin sekä Norjassa kriisin alkuvaiheessa tehtyyn tilannearvioon. Järjestelmän hyväksyttävyyksi eli legitimitettiin kansalaisten keskuudessa perustuu sen tuloksellisuuteen ja yleiseen luottamukseen maiden hallintoon. Kansalaiset hyväksyvät toimenpiteet sekä luottavat viranomaisiin niin kauan kuin laajamittainen kansalaisten terveystietojen sekä liikkumiseen liittyvän datan kerääminen ja hyödyntäminen sekä kansalaisvapauksien rajoittaminen johtavat toivottuihin tuloksiin. Epäonnistuessaan valittu strategia voi pitkällä aikavälillä synnyttää merkittävää epäluottamusta viranomaisiin.

Minkälainen koronastrategia Saksassa on valittu?

Saksan liittotasavallan hallitus päätti maaliskuun puolivälissä ihmisten liikkumiseen ja kokoontumiseen puuttuvista tiukoista rajoitustoimista. Baijerin osavaltiossa oli vastaavat rajoitustoimet käynnistetty jo aiemmin. Muihin Euroopan maihin verrattuna määräykset olivat tiukkoja, koska mm. kaikki yli kahden hengen (pois lukien perheet) kokoontumiset kiellettiin.

Toimenpiteiden tehoa on pyritty lisäämään liittokansleri Angela Merkelin henkilökohtaisella arvovallalla sekä keskitetyllä viestinnällä. Viestinnässä on korostettu, että rajoitustoimet eivät ole suosituksia vaan määräyksiä, joiden rikkomisen johtaa rangaistuksiin. Kriisin talousvaikutuksia torjutaan mittavalla liittovaltion rahoituksella ja velanotolla. Toimenpiteillä on kyselytutkimusten mukaan kansalaisten laaja tuki. Kansalaiset myös luottavat eri tasoilla toimiviin viranomaisiin ja liittovaltion hallintoon.

Strategiassa on piirteitä sekä viruksen leviämistä rajoittavasta että epidemiaa kansallisesti tukahduttavasta strategiasta. Strategia pohjautuu Saksan liittotasavallan terveydenhoitojärjestelmän kriisin alusta alkaen järjestelmälliseen toimintaan, jonka osia ovat varhainen ja laajamittainen testaus, tartuntaketjujen jäljittäminen, eristäminen sekä riskiryhmien (erityisesti ikääntyneet) suojaaminen. Toimenpiteet käynnistyivät erityisesti testauksen osalta varhain ja ovat olleet proaktiivisia. Lääkärin- tai sairaalahoitoa annetaan jo taudinkulun alkuvaiheessa. Riskiryhmien eristäminen on julkisuudessa esillä olleiden tietojen mukaan toteutunut hyvin. Tartuntojen suureen määrään suhteutettuna on kuolemantapauksia useastakin eri syystä ollut verraten vähän.

Millä maalla vaikuttaa olleen paras kyky reagoida epidemian leviämiseen nopeasti ja miksi?

Laajamittaiset ihmisten henkeä ja yhteiskuntien toimintaa vakavasti uhkaavat epidemiat tai pandemiat ovat koko 2000-luvun ajan olleet keskeinen ns. laajaan turvallisuuskäsitteeseen kuulunut uhkamalli. Ihmisten liikkuvuus on kasvanut voimakkaasti globaalisti, mikä on merkittävästi lisännyt pandemioiden todennäköisyyttä. Viimeisen kahden vuosikymmenen aikana on koettu useita uhkaavia tilanteita. Tutkimustietoa pandemioista sekä niiden katastrofipotentiaalista on 1990-luvulta alkaen ollut käytettävissä runsaasti.

Jotkut maat ovat suhtautuneet uhkamalliin vakavasti ja rakentaneet kansallisia varautumisjärjestelmiä ja kyvykkyyksiä, varanneet tarvikkeita sekä harjoitelleet kriisin varalle. Tässä on tosin huomattava, että kansalliset varautumissuunnitelmat ovat luottamuksellisia ja niitä on mahdotonta arvioida ilman pääsyä aineiston pariin. Tiedossa kuitenkin on, että nykyisen kaltainen kriisitilanne on ollut Singaporen ja Etelä-Korean turvallisuuspolitiikassa keskeisellä sijalla. Maantieteellinen läheisyys Kiinaan, maiden taloudellinen avoimuus ja riippuvuus kansainvälisestä kaupasta, ihmisten runsas liikkuminen sekä käytettävissä olevat tiedot tautiepidemioista sekä niiden vaikutuksista näkyvät molempien maiden hyvässä varautumisessa sekä kriisin aikaisissa toimenpiteissä.

Pandemiat ja epidemiat edellyttävät vastaavaa varautumista ja toimintakykyä kuin sotilaallisten tai muiden laajan turvallisuuden mukaisten uhkien torjunta. Ne maat, jotka ovat varautuneet tilanteeseen, ovat selvinneet siitä ainakin tähän asti muita paremmin. Lisäksi on maita, jotka ovat muita vähäisemmän altistuksen ansiosta selvinneet toistaiseksi muita vähemmällä. Joissakin maissa, kuten Saksassa, on toisaalta reagoitu nopeasti kriisin alkuvaiheessa tammikuussa 2020 ja kun rajoitustoimenpiteisiin maaliskuussa ryhdyttiin, ne toteutettiin hyvin tiukkoina ja yhdistettynä laajamittaiseen taloudellisiin tukitoimiin.

Vaikka pandemiat mainitaan yleensä laajan turvallisuuden mukaisina yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaavana uhkamallina, valtaosassa maailman maista ei ole kuitenkaan varauduttu uhkamalliin materiaalisesti, terveydenhoidon mukautuvuuden tai poliittisten ja hallinnollisten päätöksentekojärjestelmiensä osalta. Ilmeisesti ei myöskään ole ennalta laadittuja ja harjoiteltuja kriisin kulkuun ja eri vaiheisiin ja kriisin vaikutusten hallintaan liittyviä skenaarioita tai suunnitelmia (ml. ns. exit-suunnitelmat). Ne maat, joissa epidemian alkaessa on ollut edes joitakin edellä mainittuja valmiuksia, ovat olleet muita paremmassa asemassa.

Miten koronapandemia vaikuttaa jo ennen pandemiaa esille olleisiin haasteisiin esimerkiksi EU:ssa - esimerkiksi Italian talouteen, Brexitiin ja oikeusvaltiokehitykseen?

Yleisenä havaintona voi sanoa, että koronakriisi on voimistanut ja nopeuttanut meneillään olevia muutoksia. Lisäksi se on vaikuttanut kriiseille ominaisella tavalla myönteisesti valtion- ja hallitustenjohtajien kannatukseen ja luottamukseen kansalaisten keskuudessa. Kokonaan uusia kehityskulkuja tai

muutosvoimia ei ainakaan kriisin alkuvaiheessa ole ollut näkyvissä. Samalla on huomioitava, että kriisin syvällisimmät vaikutukset tuskin ovat vielä edes näkyvissä.

Kriisin alkuvaihe on paljastanut ja pahentanut jo olemassa olevia jakolinjoja ja hajottavia tendenssejä maailman maiden sisäisesti sekä niiden välillä. Poliittinen polarisaatio mm. Yhdysvalloissa on voimistunut entisestään ja Italian ja Espanjan sisäpoliittinen tilanne on jatkunut rikkonaisena. Unkarin demokratian heikentäminen ja poliittisen järjestelmän muuntaminen autoritaariseen suuntaan kiihtyy. Vastaavasti niissä maissa, joissa kansalaisten luottamus ja kiinnittyminen poliittiseen järjestelmään on vahvaa, demokratian oikeusvaltion ja sananvapauden tila on kriisioloissakin säilynyt hyvänä (esim. Pohjoismaat).

Euroopan unionin sisäiset jakolinjat mm. euroalueella niin sanottuun etelään ja pohjoiseen, tai poliittisissa ja oikeusvaltiokysymyksissä länteen ja itään, ovat korostuneet entisestään. Kriisin jatkuessa ja edetessä taloudelliseksi taantumaksi tai lamaksi, tulevat myös euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden sekä muiden, erityisesti köyhempien itäisen Euroopan jäsenmaiden taloustilanteiden erot korostumaan. Tässä kontekstissa eivät vauraat euromaat Italia tai Espanja välttämättä ole ne EU:n jäsenmaat, jotka eniten tarvitsevat ulkopuolista taloudellista apua.

Jakolinjojen syvyydestä kertoo sekin, että pääsiäisen alla euroalueen valtionvarainministereiden neuvottelemaa tukipakettia ei tahdottu saada aikaiseksi siitä huolimatta, että EU:n perinteinen Saksan ja Ranskan muodostama valtakeskus oli ratkaisusta samaa mieltä. Yleensä EU:ssa on totuttu siihen, että Saksan ja Ranskan yhteisymmärrys johtaa lähestulkoon automaattisesti myös laajempaan yhteisymmärrykseen. Nyt kuitenkin sekä Italia että Hollanti uhkasivat sopimuksen syntymistä Saksan ja Ranskan yhteisymmärryksestä riippumatta. Olennaista silti on, että sopimus kuitenkin jakolinjoista huolimatta syntyi.

Yhteisiä poliittisia esiintymisiä ei ole juurikaan ollut näkyvissä Euroopan ulkopuolella. Globaalilla tasolla YK:n turvallisuusneuvoston, G20-ryhmän tai muiden valtioryhmittymien yhteiset kriisinhallintatoimet – pois lukien öljyn hinnan vakauttamiseen liittyvät toimet – loistavat poissaolollaan. Merkittävää on, että Yhdysvallat ei ole tarjonnut kriisinhallinnassa minkäänlaista kansainvälistä johtajuutta tai kokoavia ratkaisuja. Kuvaavaa on, että ilmeisesti edes Pohjoismaiden kaltainen tiivis samankaltaisten yhteiskuntien ja kansallisvaltioiden ryhmä, jotka vieläpä ovat useimmat toistensa rajanaapureita, eivät tee ainakaan suurelle yleisölle näkyvää kriisinhallintayhteistyötä. Miten vilkkaaseen henkilöliikenteeseen tottuneet rajanaapurit aikovat toteuttaa nykyisten rajoitustoimien purkamisen ilman yhteistyötä ja koordinaatiota on avoin kysymys. Vaikuttaa siltä, että koronapandemian kansainvälisestä tai suorastaan globaalista luonteesta riippumatta valtiot keskittyvät ensi sijaisesti kriisinhallintaan kansallisella tasolla.

Poikkeuksena yleisestä kansainvälisen järjestelmän fragmentoitumisesta ja instituutioiden heikentymisestä on Euroopan unioni, joka sisäisestä jakautumisestaan huolimatta on olennaisin osin kyennyt säilyttämään toimintakykynsä. Sen päätöksenteko on sopeutettu kriisioloihin ja keskeiset instituutiot toimivat sekä huolehtivat normaalien tehtäviensä lisäksi myös osaltaan koronakriisin hallinnasta – siinä mittakaavassa kuin jäsenmaat voivat tai haluavat hyödyntää EU:n antamia mahdollisuuksia.

Lyhyellä aikavälillä kriisin aiheuttama uhka EU:n sisäiselle toimintakyvylle on jäsenvaltioiden erimielisyyksistä huolimatta pieni. Euroopan unionin vahvuutena ovat yhteiset ja vakiintuneet instituutiot, lähinnä Euroopan komissio, Eurooppa-neuvosto, ministerineuvosto sekä Euroopan keskuspankki. Instituutiot ovat aiemmin toimineet useissa kriiseissä, mikä on kehittänyt toimintatapoja ja varautumista.

Pitkällä aikavälillä on todennäköistä, että jäsenmaat hyödyntävät EU:ta vielä enemmän kriisin hallinnassa, sen taloudellisten vaikutusten hoidossa sekä ns. exit-strategioiden suunnittelussa ja toimeenpanossa. Koronakriisi on osoittanut kansallisten toimenpiteiden ja varautumisstrategioiden rakenteelliset ongelmat, ja voi olettaa, että pandemiauhkiin varautuminen sekä rajat ylittävät huoltovarmuuskysymykset korostuvat EU:n tulevassa turvallisuuspolitiikassa. Epidemiat ja niihin liittyvät kriisit ovat perusluonteeltaan valtioiden

rajat ylittäviä ja vahvasti keskinäisriippuvia, mikä korostaa tehokkaan kansainvälisen yhteistyön merkitystä. Euroopan unionin tehtävät voivat kriisin johdosta syventyä ja laajentua merkittävästi nykyisestä.

Helsingissä, 15.4.2020

Juhana Aunesluoma
Johtaja, Eurooppa-tutkimuksen keskus
Helsingin yliopisto