

Hyvä hallinto kriisissä

Otsikon voi lukea kahdella tavalla, jotka molemmat ovat ajankohtaisia globaalin COVID-19 pandemian aikana; hyvä hallinto on kriisiytynyt tai hyvä hallinto vallitsevassa kriisitilanteessa. Monissa maissa hyvä hallinto – jos sitä on olemassakaan – on kriisiytynyt esimerkiksi terveydenhuollossa. Suomessa hyvä hallinto on osoittanut laatunsa myös kriisitilanteessa; kriisivalmius, resilienssi ja hallinnon toimintakyky ovat kansainvälisestäkin katsoen erinomaisella tasolla. Poliittinen järjestelmä, oikeusvaltioperiaatteet ja hyvinvointiyhteiskunta pitävät pintansa ja poikkeustilaan siirryttiin hallitusti 18.3.2020, kun valmiuslaki aktivoitiin hätätilan kriteerien mukaisesti.

Hallinnon laatu ja hyvyys mitataan ja koetellaan normaaliajan kriisitilanteissa, kuten esimerkiksi Aasian tsunamin yhteydessä 2004, mutta mitä suurimmassa määrin poikkeustilassa. Normaaliajan kriisistä voi seurata pysyvä poikkeustila, kuten Yhdysvalloissa New Yorkin terrori-iskun jälkeen, kun presidentti Bush julisti 14.9.2001 poikkeustilan. Pandemiakriisiin pelätään johtavan poikkeustilan käyttöön ja viranomaisten toimivaltuuksien lisäämiseen monissa maissa poliittisten intressien ajamiseksi. Poliitikassa ja viranomaisten viestinnässä ns. ”uusi normaali” -retoriikka vahvistaa helposti ajattelutavan muutosta, mutta Suomessa hyvän hallinnon ja oikeusvaltioperiaatteiden mukaisesti korostetaan poikkeustilan lakkauttamista heti kun mahdollista. Hallinnon tutkijan näkökulmasta merkillepantavaa on ollut erityisesti oikeusvaltioajattelun ja hyvän hallinnon kytkeminen toisiinsa. Oikeuskansleri Tuomas Pöysti on ansiokkaasti pitänyt tästä huolta poikkeustilan aikana. Luottamus viranomaisiin on kaksisuuntainen tie, joten viranomaistenkin on syytä luottaa kansalaisiin.

Kriisin luonne määrittää aina kriisijohtamista ja sitä, mitkä ovat toimivaltaisia viranomaisia tilanteessa. Sotilaallinen kriisi, luonnonkatastrofi tai terrori-isku ovat hyvin erilaisia kriisejä, ja toimivaltaiset viranomaiset ovat niihin hyvin varautuneet. Pandemia on kuitenkin tässä suhteessa monimutkainen ja erittäin ilkeä ongelma politiikalle ja hallinnolle. Pandemia on ollut jo vuosia myös turvallisuusstrategioissa yhtenä uhkana, johon varautumisessa keskeistä on ollut viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyön kehittäminen. Huoltovarmuusjärjestelmä on hyvä esimerkki valtion varautumisesta poikkeusoloihin. Vaikka viranomaisyhteistyö toimii normaalioloissa hyvin, kriisitilanteessa siilomainen hallinto aiheuttaa mm. tietokatkoksia tai katvealueita. Suomessa valtion kriisijohtamista ryhdyttiin kehittämään Aasian tsunamin jälkihoidon oppien perusteella, kun byrokratian hitaus kriisitilanteessa kävi ilmeiseksi. Kehittäminen on jatkunut mm. Euroopan unionin kriisikoordinaatiomekanismin liittyen ja siviiliturvallisuuden alan pohjoismaisessa yhteistyössä. Byrokratian hyveenä on tutkimusten mukaan kuitenkin edelleen se, että byrokratiateorian mukainen hyvä hallinto merkitsee turvallisuusviranomaisille selkeitä sääntöjä ja oikeusturvaa työssään.

Demokraattisen poliittisen järjestelmän vakaus on osoittautunut hyväksi tueksi Suomessa hallinnolle poikkeustilanteessa, jossa pitkää aikaa valtion suvereeni valta ja vallan käyttö tulivat näkyviksi. Vaikka pandemia on luonteeltaan globaali kriisi, kansallisvaltiot päättävät edelleen itse poikkeustoimista ja kansalaisten vapauksien rajoittamisesta. Valtiohan on olemassa ja me olemme luovuttaneet sille sen vallan, jotta ei vallitse kaikkien sota kaikkia vastaan (Thomas Hobbes, 1651/1999, p.123). Weberin klassisen määritelmän mukaan valtiolla on legitiimi yksinoikeus pakkovallan käyttöön omalla alueellaan (Max Weber, 1946/1991, p. 78). Carl Schmittin (1922) mukaan suvereeni on se, jolla on valta päättää poikkeustilasta (the state of exception) hätätilanteessa (state of emergency). Valtion perusluonteeseen liittyvät ns. turvallisuuden kontingenssit vaikuttavat muun muassa turvallisuustiedon avoimuuteen, turvallisuuksien priorisoimiseen ja eri turvallisuusintressien painotuksiin. Etenkin terrorismin torjunnasta tutut tilanteet merkitsevät päätöksenteossa esimerkiksi sitä, että joudutaan tekemään päätöksiä puutteellisen tiedon varassa, pitämään turvallisuuskriittisiä tietoja salassa ja asettamaan yhteiskunnan kokonaisintressi yksilön intressien edelle. Kun kaikki vaihtoehdot ovat huonoja tavalla tai toisella, hyvän hallinnon kriteereistä kiinni pitäminen on ensiarvoisen tärkeää. Tiedon salassa pitäminen voi tällöin olla hyvän hallinnon mukaista ja perusteltua kansalaisten suojelemiseksi ja paniikin ja levottomuuksien välttämiseksi. Spekulaatiivisten tai epävarmojen uhkakuvien, ristiriitaisten tai epävarmojen laskelmien ja sotilaallisesta toiminnasta peräisin olevien siedettävien oheisvahinkojen määrien (paljonko kuolleita on siedettävä määrä) punninnassa hallinnon kriisin-sietokyky ja valtion vastuu myös terveysturvallisuudesta konkretisoituu. Tiedolla johtaminen kriisitilanteissa ja turvallisuuden hallinnassa on pitkälti rajallisella ja epävarmalla tiedolla johtamista.

Sirpa Virta, turvallisuushallinnon professori, Tampereen yliopisto