

ETELÄ-POHJANMAAN STRESSITESTI

Miten Etelä-Pohjanmaan viranomaiset ja asukkaat selvisivät, kun ukrainalaiset saapuivat maakuntaan lähes välittömästi Ukrainan sodan syttymisen jälkeen? Resilienssi ei ole vain vastaanottojärjestelmiä ja hallintoa, vaan myös ihmisiä, tunteita ja kylälaisten pyörälahjoja.

Avainsanat: Ukraina, ukrainalaiset, laajamittainen maahantulo, Etelä-Pohjanmaa, resilienssi

TONI AHVENAINEN

Tutkija | Siirtolaisuusinstituutti

Kuva: OpenAI, Sora.



Tämä teos on lisensoitu Creative Commons Nimeä 4.0 Kansainvälinen -käyttöluvall.
Tarkastele käyttöluvaa osoitteessa: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Suomessa maahanmuutto on usein ymmärretty yksittäisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin, kuten työvoimapulaan, väestörakenteen muutoksiin tai kansainväliseen turvapaikkapolitiikkaan liittyvänä erityiskysymyksenä. Nykyisessä globaalissa kontekstissa siitä on kuitenkin tullut aikaisempaa merkittävämpi tekijä, joka kietoutuu monin tavoin yhteiskunnan eri osa-alueisiin ja vaikuttaa laajasti sekä työmarkkinoihin että sosiaalipoliittisiin, taloudellisiin ja demografisiin rakenteisiin. Tässä mielessä maahanmuutosta on muotoutunut monimutkainen ja moniulotteinen ilmiö, jota ei voida hallita pelkästään yksittäisestä viitekehyksestä, kuten vaikkapa suomalaisen tutkimuksen taustalla usein vaikuttaneesta ”kulttuurien kohtaamisen” paradigmasta käsin.

Maahanmuuton ymmärtäminen edellyttää uusia näkökulmia, kuten tässä lehdessä esiteltyä järjestelmäteoreettista lähestymistapaa (kts. Ruanio edellä tässä lehdessä). Järjestelmäteoreettinen tarkastelu mahdollistaa maahanmuuton asemoinemisen osaksi yhteiskunnan kokonaisvaltaista kehitystä, missä ilmiöön kietoutuvat taloudelliset, sosiaaliset ja poliittiset prosessit hahmotetaan useista yhteen kietoutuvista näkökulmista käsin.

Tässä artikkelissa tarkastelen Venäjän vuonna 2022 käynnistämän hyökkäyssodan seurauksena Etelä-Pohjanmaalle kohdistunutta ukrainalaisten laajamittaista maahantuloa: *Miten Etelä-Pohjanmaan maakunnallinen vastaanottojärjestelmä reagoi ukrainalaisten laajamittaiseen maahantuloon, ja millaisia järjestelmätason tekijöitä voidaan tunnistaa alueen resilienssiä vahvistavina tai heikentävinä seikkoina?*

Analyysini pohjautuu järjestelmäteoreettiseen resilienssin käsitteeseen, joka kuvaa järjestelmien kykyä selviytyä häiriöistä ja vahvistua niiden seurauksena. Sovellan resilienssin käsitettä eräänlaisella maahanmuuttotutkimuksen ja aluekehityksen välisellä rajapinnalla. Aiemmin maahanmuuttotutkimuksessa resilienssi on yleensä ymmärretty psykologisena sopeutumis- ja selviytymiskyynä, painottaen erityisesti muuttajien omia kokemuksia, kun taas aluekehityksessä käsitettä on puolestaan sovellettu ensisijaisesti taloudellisiin järjestelmiin, eikä alueiden sopeutumiskykyä ole juurikaan tarkasteltu maahanmuuton kontekstissa.

Tässä artikkelissa pyrin täydentämään näitä molempia keskusteluja: syvennän resilienssi-käsitteen käyttöä maahanmuuttotutkimuksessa kääntämällä huomion erityisesti vastaanottavaan yhteisöön ja sen sopeutumiskykyyn ulkoisten muutosten edessä, ja toisaalta laajennan käsitteen käyttöä aluekehityksen kentällä soveltamalla sitä taloudellisten järjestelmien sijaan maahanmuuton kontekstiin.

Artikkelin keskeinen johtopäätös on, että maahanmuuton kohdalla resilienssiajattelu haastaa hallinnan perinteiset näkökulmat, kuten viranomaislähtöiset rakenteet ja kontrollin. Resilienssiajattelu ohjaa arvioimaan vastaanottojärjestelmää kokonaisuutena, jossa hallinnollinen järjestelmä ja inhimillinen ulottuvuus yhdistyvät pelkkää hallintavalmiutta kokonaisvaltaisemmalla tavalla. Tapaus havainnollistaa, kuinka viranomaisjärjestelmien jäykkyys voi olla suurempi haaste kuin tulijoiden määrä, ja kuinka inhimillinen toiminta voi toimia muutosjoustavuuden kantavana voimana. Resilienssin tekijänä inhimillistä toimintaa on kuitenkin vaikea suunnitella tai institutionalisoida ylhäältä käsin, sillä se sosiaalisesti rakentunutta ja kumpuaa historiasta sekä kollektiivisesti jaetuista merkityksistä. Siitä huolimatta sen huomioon ja tukeminen on politiikassa olennaista.

Artikkeli pohjautuu Siirtolaisuusinstituutin Seinäjoen yksikössä toteutettuihin tutkimushankkeisiin *Ukrainalaiset pakolaiset Etelä-Pohjanmaalla* ja *Ukrainalaisten asianmukainen työllistyminen*, joissa on seurattu ukrainalaisten asettumista Etelä-Pohjanmaalle vuodesta 2022 alkaen. Tähän artikkeliin liittyvä empiirinen aineisto koostuu noin 25 haastattelusta, joissa on kuultu paikallisia viranomaisia, kansalaisjärjestöjen ja yhteisöjen edustajia sekä ukrainalaisia.

Sodan käynnistämä laajamittainen maahantulo

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan alkoi 24. helmikuuta 2022. Sen seurauksena noin 6,3 miljoonaa ukrainalaista on paennut Euroopan unionin alueelle (UNHCR 2025). Sota aiheutti myös laajamittaisen maahantulon Suomeen ja vuoden 2022 aikana maahan saapui noin 45 000 ukrainalaista. Näistä 1 800 asettui Etelä-Pohjanmaalle.

Laajamittaisen maahantulon kohdalla ilmiön keskeinen haaste liitetään usein tulijoiden suureen määrään. Tämä intuitiivinen ja käytännönläheinen näkökulma korostaa vastaanottavan alueen resurssien ja kapasiteetin rajallisuutta. Mielikuissa laajamittainen maahantulo kytkeytyykin kriiseihin, inhimilliseen hätään ja kulttuurisiin yhteentörmäyksiin. Etelä-Pohjanmaalla ukrainalaisiin liittyvä haaste oli kuitenkin pääasiassa hallinnollinen ja kohdistui erityisesti paikallisen vastaanottojärjestelmän sopeutumiskykyyn. Maakuntaan saapuvien ukrainalaisten osuus oli kuitenkin huomattava. Vaikka 1 800 ukrainalaista ei ole kansallisella tasolla suuri, maakunnassa se vastasi 3–4 kertaisesti normaalia nettomaahanmuuttoa ja toi merkittäviä sopeutumishaasteita paikalliselle vastaanottojärjestelmälle.

Resilienssitutkimuksessa maaseutualueita on pidetty melko suojattuina maailmanpoliittisilta kriiseiltä, sillä ne ovat taloudellisesti vähemmän kytkeytyneitä kuin urbaanit alueet (esim. Kurikka 2022). Tästä syystä kriisien vaikutukset kohdistuvat harvoin suoraan maaseudulle tai ainakin ne heikenevät matkalla, minkä seurauksena niihin liittyvät haasteet ovat pikemminkin ”tylppiä ja hitaita” kuin teräviä ja akuutteja.

Muuttoliikkeeseen liittyvät haasteet eivät kuitenkaan seuraa taloudellisen muutostilanteen tilanne osoittautui akuutiksi myös Etelä-Pohjanmaalla: ensimmäiset ukrainalaiset saapuivat alueelle vain muutamia päiviä konfliktin puhkeamisen jälkeen ja sodan seuraukset koettiin maakunnassa välittömästi. Seuraavien viikkojen aikana tulijat saapuivat alueelle omatoimisesti ilman viranomaiskonnakteja. Kun Euroopan komissio aktivoi tilapäisen suojelun direktiivin maaliskuun alussa, ukrainalaisten pako kiihtyi laajamittaiseksi maahantuloksi Eurooppaan. Kevään 2022 aikana kansallisen vastaanottojärjestelmän raskas kasvoi Suomessa hetkellisesti yli 20-kertaiseksi, mikä näkyi ukrainalaisten määrän kasvuna myös Etelä-Pohjanmaalla.

Erittäin nopeasti käynnistyneen tilanteen edessä Etelä-Pohjanmaan kunnat olivat monin tavoin valmistautumattomia. Ensimmäisten viikkojen aikana ukrainalaisille etsittiin väliaikaisia majoituspaikkoja ja koetettiin ratkaista perusturvaan liittyviä haasteita (ravinto, vaatetus, raha). Tulijat eivät saapuneet vain maakunnan keskuskaupunkiin Seinäjoelle, vaan ukrainalaisia tuli bussilasteittain eri puolille maakuntaa. Pienimmissä kunnissa ei ollut aikaisempaa kokemusta pakolaisten vastaanotosta, mikä teki tilanteesta vielä haasteellisemmän.

Ukrainan sodan nopeasti Etelä-Pohjanmaalle ulottuneet seuraukset selittyvät kausityön kautta syntyneillä verkostoilla. Ennen sotaa ukrainalaiset olivat jo pitkään olleet suomalaisen kausityövoiman suurin lähde: vuosittain heitä työskenteli maassa yli 8 000, erityisesti maataloustyössä. Ennen sodan syttymistä kausityön kautta syntyneiden suhteiden merkitystä ei kuitenkaan ymmärretty Etelä-Pohjanmaallakaan. Alueella aikaisemmin työskennelleille ukrainalaisille ne mahdollistivat kuitenkin nopean pakoreitin, minkä vuoksi he saapuivat maakuntaan lähes välittömästi sodan syttymisen jälkeen.

Puuttuvat valmiudet ja järjestelmän oppimattomuus

Olisi helppo ymmärtää ukrainalaisten laajamittaisen maahantulon haasteet Etelä-Pohjanmaalla pelkäämään Venäjän hyökkäyssodasta johtuviksi. Tämä oli-

Olisi helppo ymmärtää ukrainalaisten laajamittaisen maahantulon haasteet Etelä-Pohjanmaalla pelkäämään Venäjän hyökkäyssodasta johtuviksi. Tämä olisi kuitenkin liian yksipuolinen kuva.

si kuitenkin liian yksipuolinen kuva. Systeemisessä ajattelussa järjestelmillä on aina myös sisäsyntyisiä ominaisuuksia, jotka vaikuttavat niiden kykyyn kohdata ulkopuolelta tulevia häiriöitä. Siten häiriöiden ennakoiminen ja niihin varautuminen ovat osa resilienssin rakentamista. Mutta missä määrin Venäjän hyökkäykseen ja sen seurauksena tapahtuneeseen ukrainalaisten maahantuloon olisi voitu valmistautua ennakolta Etelä-Pohjanmaalla tai muuallakaan Suomessa? Vielä sodan kynnyksellä Venäjän hyökkäykseen ei uskottu edes Euroopassa.

Laajamittainen maahantulo ei ole uusi ilmiö Suomessa, eikä edes Etelä-Pohjanmaalla. Viimeistään vuonna 2015 Syyrian sisällissodan ja Euroopan suuntautuneiden pakolaisvirtojen yhteydessä laajamittainen maahantulo tunnistettiin yhdeksi kokonaisturvallisuuden riskiksi. Suuren tulijamäärän vuoksi Suomeen jouduttiin perustamaan äkillisesti yli sata vastaanottokeskusta. Etelä-Pohjanmaalle niitä perustettiin Kauhavalle, Lappajärvelle ja Seinäjoelle, jotka myöhemmin suljettiin tulijoiden määrän hiipuessa. Ministeriöt ja Kuntaliitto ovat tehneet selvityksiä laajamittaiseen maahantuloon varautumisesta (Sisäministeriö 2017, 2022; Kuntaliitto 2022), ja vuonna 2023 ilmiö sisällytettiin Kansalliseen riskiarvioon (Sisäministeriö 2023). Laajamittainen maahantulo ei siis ollut uusi tai odottamaton ilmiö, vaan pikemminkin jo aiemmin tunnistettu riski. Siihen varautumista oli myös edellytetty esimerkiksi osana kuntien riskiarviotyötä.

Vuoden 2022 alussa Etelä-Pohjanmaa oli kuitenkin monin tavoin yllätetty ukrainalaisten edessä. Ensimmäisten viikkojen aikana kuntien viranomaiset eivät kyenneet tunnistamaan tilanteen laajuutta tai sitä, että maakunta oli joutumassa laajamittaisen maahantulon kohteeksi. Kuntien johtopaikoilla tilanteen oletettiin jäävän väliaikaiseksi. Nopean reagoinnin merkitys ymmärrettiin vasta sitten, kun tilapäisen suojelun direktiivi aktivoitiin ja alueelle alkoi saapua ukrainalaisia kiihtyvällä tahdilla. Mutta tällöin haasteet olivat jo realisoituneet: majoituspaikoista, vaatteista ja ruuasta oli pulaa, ja viranomaiset hakivat improvisoituja ratkaisuja.

Jälkikäteen arvioitaessa on käynyt ilmi, ettei Etelä-Pohjanmaalla ollut valmiussuunnitelmia laajamittaisen maahantulon tilanteeseen. Vielä vuonna 2015 Syyrian sisällissodan yhteydessä sellaiset olivat olleet olemassa monissa kunnissa. Tuolloin Maahanmuuttovirasto oli kuitenkin ottanut niin vahvan johdon tilanteen hallinnasta, ettei paikallisia suunnitelmia otettu koskaan käyttöön. Tämä kokemus oli hämärtänyt maakunnan käsitystä oman varautumisen tarpeesta ja heikentänyt motivaatiota valmiuksien ylläpitoon.

Resilienssiteoriassa korostuvan ennakkoinnin näkökulmasta maakunnan toiminta heijastaa

sekä puutteellista kykyä tunnistaa laajamittaiseen maahantuloon viittaavia heikkoja signaaleja, että riittämätöntä valmiuksien kehittämistä. Kun ukrainalaisten tulo ymmärrettiin pelkkänä väliaikaisena tapahtumana, häiriötilanteille kriittinen sopeutumisen vaihe (*absorption*) ohitettiin, eikä maakunnan vastaanottojärjestelmä kyennyt reagoimaan maahantulon kiihtymiseen ajoissa. Tämän lisäksi maakunnan oppimisprosessi oli jäänyt vajaaksi vuonna 2015 Maahanmuuttoviraston vahvan roolin vuoksi: alueelle ei ollut syntynyt tarvittavia valmiuksia ja yhteistyörakenteita. Tämä kaikki kuvastaa järjestelmäteorian perusajatusta: järjestelmät kehittyvät oppimalla aiemmista häiriöistä – tai eivät kehity, mikäli niiden ei anneta ottaa vastuuta häiriön hallinnasta eivätkä ne saa mahdollisuuksia oppia niistä.

Tilapäisen suojelun direktiivi: vahvistava vai horjuttava tekijä?

Kaikkeen ei kuitenkaan voi varautua. Häiriöiden luonteeseen kuuluu se, että ne voivat olla täysin uusia ja arvaamattomia. Vaikka Etelä-Pohjanmaalla koettu laajamittainen maahantulo koetteli maakunnan resursseja ja kapasiteettia, tulijoiden määrä ei kuitenkaan ollut kaikkein haastavin tekijä. Maakunnan resurssitkaan eivät olleet vaarassa ehtyä, vaikka näin helposti oletetaan laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Sen sijaan maakunnan tasapainoa horjuttava uusi ja arvaamaton häiriötekijä oli tilapäisen suojelun direktiivi.

Kun ukrainalaisten joukkopakoa Ukrainasta tarkastellaan korkealta Euroopan unionin tasolta, tilapäisen suojelun direktiivi näyttää oikealta ratkaisulta: sen aktivoinnilla hallittiin tilannetta ja vältettiin vuoden 2015 pakolaiskriisin vastuunjakoon liittyvät ongelmat. Ratkaisu oli joustava ja osoittaa unionin oppineen aiemmista kriiseistä: muutostilanteiden ansiosta turvapaikkajärjestelmän ylikuormittuminen onnistuttiin estämään tällä kertaa.

Vaikka direktiivi tuotti paljon kaivattua vakautta Euroopassa, Etelä-Pohjanmaalla se synnytti häiriön ja horjutti maakunnallista vastaanottojärjestelmää. Ruohonjuuritasolta katsottuna aikaisemmin tuntematon direktiivi merkitsi ulkoisesti määriteltäviä velvoitteita ja vaati nopeaa sopeutumista uuteen toimintamalliin. Sitä, miten toimintamalli otettaisiin käyttöön maakunnassa olevien lakien, hallinnollisten hierarkioiden ja palvelujärjestelmien puitteissa, direktiivi ei kuitenkaan kertonut.

Suomalaisen maahanmuuttopolitiikan kontekstissa tilapäisen suojelun direktiivi näyttäytyykin eräänlaisena ”vesinokkaeläimenä”, jossa yhdistyvät suojelu- ja työskentelyperusteiset oleskeluluvat palveluineen tavalla, johon suomalaista palvelu-

järjestelmää ei ole varsinaisesti rakennettu. Suomessa direktiivin tulkinnasta ja sopeuttamisesta kansalliseen järjestelmään vastasi pääasiassa sisäministeriö ja Maahanmuuttovirasto, mutta vastuu sen käytännön operatiivisesti toimeenpanosta oli ukrainalaisia vastaanottavilla alueilla. Tämä lisäsi merkittävästi hallinnollista työmäärää niin kansallisella kuin maakunnallisellakin tasolla, ja edellytti nopeita lainsäädännön tulkintoja, uusia yhteistyörakenteita ja palveluketjuja.

Etelä-Pohjanmaalla direktiivin käyttöönotto muistutti viranomaisten sanojen mukaan ”kaaosta.” Maakunnassa ei ollut määriteltyä vastuuhenkilöä tai -organisaatiota, joka olisi ohjannut direktiivin käyttöönottoa. Tämä johti siihen, että viranomais-toimijat toimivat toisistaan erillään ja eritahtisesti, mikä edelleen vaikeutti direktiivin käyttöönottoa, aiheutti väärinkäsityksiä ja lisäsi jännitteitä organisaatioiden välillä. Epäselvyyttä direktiivin käytännön vaikutusten tulkinnasta ja eri organisaatioiden vastualueista teki reagoinnista hidasta, varovaista ja reaktiivista.

Laajamittaisen maahantulon aiheuttaman häiriötilan luonteeseen kuuluu se, että hidas reagointi synnyttää pullonkauloja ja ylikuormitus leviää järjestelmään ongelmien ketjuuntuessa ja kertautuessa. Näin tapahtui myös Etelä-Pohjanmaalla. Hallinnollisten haasteiden lisäksi direktiivin toimeenpano törmäsi monenlaisiin käytännön ongelmiin. Esimerkiksi koko Suomessa koettu siirullisten tunnistekorttien puute johti siihen, että ukrainalaisten rekisteröityminen vastaanottojärjestelmään viivästyi ja hidasti henkilötunnusien myöntämistä. Koska suomalaisen yhteiskunnan keskeiset asumiseen, työhön ja verotukseen liittyvät rajapinnat ovat kaikki vahvan tunnistautumisen takana, henkilötunnusien puute johti uusiin ongelmiin esimerkiksi pankeissa ja verottajalla. Sama toistui Kelassa, TE-keskuksessa, terveydenhoidossa ja sosiaalitoimessa. Sen sijaan, että järjestelmä olisi osoittanut kriisin keskellä muutosjoustavuutta, viranomaiset kokivat kamppailevansa jäykän hallintorakenteen kanssa ”kuin weberiläisessä rauhahäkissä”, kuten eräs haastateltavista kuvasi.

Ukrainalaisten tapauksessa Etelä-Pohjanmaan viranomaisjärjestelmän sopeutumiskyky osoitautui heikoksi. Puuttuvan johtajuuden vuoksi viranomaistoimijat reagoivat laajamittaisen maahantulon aiheuttamaan häiriötilaan omien organisaatioidensa kapeista näkökulmista käsin ilman kokonaiskuvaa. Tämä kapea tilannekäsitys ilmeni hyvin viranomaishaastatteluissa, joissa toistuvat ja ketjuuntuvat ongelmat tulkittiin usein ”äärimmäisen epäonniseksi erillisiksi sattumiksi”, eikä niiden tunnistettu johtuvan järjestelmän ylikuormittumisesta. Vaikka maakunnan kapasiteetti ja resurssit

olivat sinänsä riittävät, ongelmat johtuivat siitä, että resursseja, perustarvikkeita ja palveluja ei onnistuttu mobilisoimaan tehokkaasti byrokraattisten haasteiden vuoksi. Viranomaisten yhteistyötä ja koordinaatiota pidetään kriisitalanteissa usein resilienssin keskeisenä elementtinä. Etelä-Pohjanmaan tapauksessa maakunnan vaste pirstoutui, eikä se onnistunut tuottamaan ”itseään toimijana” tai resilienssiä järjestelmän emergenttina ominaisuutena.

Paikallisyhteisön vastaanottavuus ja henkisen kriisinkestävyyden merkitys

Laajamittaisen maahantulon tilanteessa vastaanottavan alueen asukkaiden henkisestä kriisinkestävyydestä voi tulla riski yhteiskunnan vakauden kannalta. Erityisesti tilanteissa, joissa viranomais-ten kyky hallita maahantuloa koetaan riittämättömäksi, väestön luottamus voi heikentyä ja lisätä sosiaalisten jännitteiden riskiä. Vuoden 2015 yhteydessä jännitteiden lisääntymistä havaittiin myös Etelä-Pohjanmaalla, jossa Kauhavan vastaanotto-keskusta vastustettiin voimakkaasti. Syyrian pakolaisten sijoittaminen entisen ilmasotakoulun tiloihin herätti vastarintaa ja osa paikallisväestöstä koki sen isänmaallisen perinteen loukkaamisena (Kela-haara & Mattila 2017).

Henkisen kriisinkestävyys on tunnistettu yhdeksi sopeutumiskykyä tuottavaksi tekijäksi resilienssitutkimuksessa, mutta sen aiempi tarkastelu on painottunut erityisesti tulijoihin ja maahanmuuttajayhteisöihin. Vastaanottavan alueen asukkaiden henkistä kriisinkestävyyttä on sen sijaan tutkittu huomattavasti vähemmän, vaikka sen tiedetään vaikuttavan alueen muutosjoustavuuteen. Nykyisen tutkimuksen valossa on kuitenkin selvää, että avoimuus uusille ryhmille, korkea keskinäinen luottamus sekä yhteiset arvot ja identiteetit vahvistavat vastaanottavan alueen kyvykkyyttä reagoida muutoksiin (vrt. Adger 2000; Berkes & Ross 2013). Tässä valossa Etelä-Pohjanmaa ei vaikuta kaikkein sopeutumiskyvykkäimmältä vaihtoehdolta vastaamaan laajamittaiseen maahantuloon: Etelä-Pohjanmaa on tunnetusti Suomen vähiten kansainvälistynyt maakunta, jonka väestöllä on ollut varauksellinen suhtautuminen ulkopuolisiin ja maahanmuuttoon.

Vuoden 2022 alussa, kun viranomaiset eivät kyenneet hallitsemaan ukrainalaisten maahantuloa, maakunnan asukkaiden henkinen kriisinkestävyys olisi saattanut olla uhattuna. Alueen asukkaat, vapaaehtoiset ja kansalaisjärjestöt kuitenkin mobilisoituivat laajasti vastaamaan haasteelliseen tilanteeseen. Paikallisyhteisöjen toimijat järjestivät hätämajoitusta, vastasivat ukrainalaisten perustar-

Henkisen kriisinkestävyyden erityisestä merkityksestä kertoo se, että ukrainalaisille tehtyjen haastattelujen mukaan asukkaiden tarjoama emotionaalinen tuki koettiin ukrainalaisten keskuudessa merkityksellisemmäksi kuin varsinainen materiaallinen apu palveluineen.

peista, kalustivat asuntoja ja tarjosivat tulkkauspua. Spontaanilla tavalla myös tavalliset asukkaat majoittivat ukrainalaisia koteihinsa ja antoivat heille esimerkiksi polkupyöriä, lasten leluja, vaatteita tms. Tilanteenhallinnan näkökulmasta ruohonjuuritason toimijoiden panos osoittautuikin keskeiseksi maakunnan tilanteenhallinnan kannalta.

Etelä-Pohjanmaan tapaus vahvistaa käsitystä siitä, että resilienssi ei kriisitalanteissa synny pelkääntään institutionaalisista rakenteista ja viranomais-toiminnasta, vaan myös paikallisista verkostoista, yhteisön toimijuudesta ja sen henkisestä kriisinkestävyydestä. Viranomaisiin verrattuna kansalais-yhteiskunnasta lähtevän toiminnan etuna on usein vähäisempi byrokratia, mikä mahdollistaa nopeamman ja joustavamman reagoinnin. Tämän lisäksi kansalaisyhteiskunnan toimijoilla voi olla myös viranomaisia paremman valmiudet toimintaan. Etelä-Pohjanmaalla esimerkiksi SPR:n alaosastojen toiminta sekä aiempi kriisinhallintakokemus olivat merkityksellistä erityisesti alueen pienemmissä kunnissa, joissa viranomaisilla ei ollut aikaisempaa kokemusta pakolaisten vastaanotosta.

Ukrainalaisten tapauksessa henkisen kriisinkestävyyden erityisestä merkityksestä kertoo erityisesti se, että ukrainalaisille tehtyjen haastattelujen mukaan asukkaiden tarjoama emotionaalinen tuki – kuten ukrainalaisten kokemusten ymmärtäminen ja heidän tilanteensa henkinen jakaminen – koettiin ukrainalaisten keskuudessa merkityksellisemmäksi kuin varsinainen materiaallinen apu palveluineen. Sen lisäksi, että sotaa paenneet ukrainalaiset tarvitsivat majoitusta, vaatetusta ja ruokaa, he tarvitsivat ennen kaikkea myös henkistä tukea kokemuksilleen.

Miksi eteläpohjalaiset osoittivat nyt vahvaa solidaarisuutta ukrainalaisille, kun vuonna 2015 turvapaikanhakijoita vielä vastustettiin avoimesti? Yksi keskeinen syy lienee Suomen muuttunut turvallisuustilanne ja Venäjän muodostama uhka, joka on lisännyt myötätuntoa ukrainalaisia kohtaan. Lisäksi Suomessa vallitseva korkea yhteiskunnallinen luottamus ruokkii yleistä auttamishalukkuutta kriisitalanteissa. Kenties Etelä-Pohjanmaan vahva maakuntaidentiteetti vaikuttaa myös: vaikka se voi ilmetä varauksellisuutena ulkopuolisia kohtaan, se voi yhtä lailla synnyttää yhteisöllisyyttä ja halua puolustaa heitä, jotka koetaan oikeutetusti tarvitsevan apua. Maakunnan kannalta oli onnekasta, että ukrainalaisilla oli yhteisön laaja hyväksyntä. Mikäli tilanne tai tulijoiden alkuperä ja ilmiansuunta olisivat olleet toisenlaisia, maakunnan henkinen kriisinkestävyys olisi voinut olla uhattuna.

Vaikeuksista huolimatta Etelä-Pohjanmaan viranomaiset onnistuivat lopulta luomaan koordinoitun yhteistyöverkoston paikalliseen ELY-kes-

kukseen. Sen avulla alueen hallintojärjestelmä integroitiin noin puolen vuoden viiveen jälkeen osaksi tilapäisen suojelun direktiivin kansallista toimenpanoa. Tämä vakautti tilanteen, vaikka kehittämissä jätettiin erityisesti ukrainalaisten saavutettavuuden ja palvelutietoisuuden parantamiseen. Tilanteen hallinnassa ei olisi kuitenkaan onnistuttu ilman alueen yhteisöjen ja asukkaiden merkittävää panosta, minkä myös monet haastatelluista viranomaisista avoimesti myönsivät.

Resilienssin inhimillinen ulottuvuus: kohti kokonaisvaltaista vastaanottojärjestelmää

Etelä-Pohjanmaan tapaus tekee näkyväksi erityisesti sen, että paikallisen yhteisön sopeutumiskyvykkyys ja muutostavallisuus ovat keskeinen osa alueen resilienssiä laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Vastaanottojärjestelmä ei ole pelkästään hallinnollinen rakenne, vaan myös inhimillinen verkosto, jonka selkäranka muodostuu ihmisten välisistä yhteyksistä, toimintavalmiudesta ja halusta auttaa. Järjestelmän inhimillisen puolen painoarvo tulee erityisen selvästi esiin ukrainalaisten haastattelussa, joissa moni vastaaja koki maakunnan henkisen vastaanoton jopa merkityksellisempänä kuin heille tarjotut materiaaliset resurssit ja palvelut. Se, mikä todella kannattelee ihmisiä kriisin keskellä, ei ole pelkästään viranomaispäätöksiä ja materiaalisia tekijöitä: kriisin keskellä ihmiset tarvitsevat myös myötäelämistä ja heidän kokemustensa tunnustamista.

Nämä havainnot viittaavat siihen, että korkea resilienssin taso edellyttää vahvaa inhimillistä ulottuvuutta, kuten luottamusta, solidaarisuutta ja yhteisöllisyyttä. Vaikka viranomaisten luomat rakenteet ovat merkityksellisiä ja tarjoavat valtiolähtöisen perustansa vuoksi ainutlaatuisen valta-aseman ja resurssipohjan (esimerkiksi lainsäädännön, rahoituksen ja erilaisten ohjelmien muodossa), pelkkä byrokraattinen järjestelmä ilman inhimillisiä tekijöitä jää väistämättä hauraaksi. Yhteisön osallistumisen puuttuessa tulijat voivat jäädä syrjään, kokea syrjintää tai jäädä vaille sosiaalista tukea – huolimatta siitä, että muodollisella tasolla tarvittavat ”palvelut” ovat olemassa.

Vastaanottojärjestelmän resilienssi tulisikin nähdä kokonaisuutena, jossa sekä *hallinnollinen ulottuvuus* että *inhimillinen ulottuvuus* täydentävät toisiaan tehokkaasti. Tässä kokonaisuudessa julkisen sektorin, viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan muodostama vastaanottojärjestelmä yhteistyöverkostoineen ja resurssineen muodostaa resilienssin hallinnollisen ja materiaalsen perustan. Mutta yhtä tärkeä, ja kenties tärkeämpikin, on

resilienssin inhimillinen ulottuvuus, joka tarkoittaa vastaanottavan yhteisön kyvykkyyttä hyväksyä muutokset ja toimia sen mukaisesti.

Vaikka puhe resilienssin inhimillisestä ulottuvuudesta voi vaikuttaa varsin abstraktilta, yksilöiden sopeutumiseen keskittyvä pakolaisuus- ja maahanmuuttotutkimus on painottanut muutostavallisuuden henkisen puolen merkitystä (vrt. Migliorini et al. 2023; Moret-Tatay et al. 2025). Sen sijaan vastaanottavien yhteisöjen henkinen resilienssi on jäänyt resilienssitutkimuksessakin vähemmälle huomiolle, mitä selittää se, että yhteisön sopeutumiskyvykkyys ja muutostavallisuus kietoutuvat paikalliseen kulttuuriin, yhteisön keskinäisiin suhteisiin ja kollektiivisiin arvoihin – ja ovat siten pohjimmiltaan sosiaalisesti rakentuneita (vrt. Adger 2000; Berkes & Ross 2013). Näin ollen esimerkiksi yhteisön auttamishalua voidaan pitää seurauksena siitä, miten paikallinen yhteisö ymmärtää oman roolinsa suhteessa ”toisiin” sekä siitä, millaisten omien historiallisten, kulttuuristen ja poliittisten narratiivien läpi se tulkitsee käsillä olevaa kriisitilannetta.

Yhteisöjen sopeutumiskyvykkyys ja muutostavallisuus ei siten pelkisty yksilöiden auttamishalun summaksi – tai edes yhteisön itsensä omintakeiseksi ominaisuudeksi – vaan muodostuu yhteisöä määrittävissä sosio-kulttuurista rakenteista, joiden näkyvimpiä ilmentymiä ovat esimerkiksi yhteiskunnallinen luottamus ja hyvän hallinnon periaatteet (vrt. Grillitsch et al. 2025). Vaikka nämä ominaisuudet voivat näyttäytyä varsin abstrakteina, niiden tukeminen on keskeistä yhteisöjen sopeutumiskyvykkyuden vahvistamiselle. Ne ankkuroidovat resilienssin sen inhimilliseen ulottuvuuteen ja kantavat kauemmaksi kuin pelkät hallinnolliset rakenteet ja kapasiteetti. Tämä tulee esiin myös Etelä-Pohjanmaan tapauksessa, jossa maakunnan stressitestistä selvittiin pitkälti inhimillisten tekijöiden ansiosta.

Viime kädessä Etelä-Pohjanmaan tapausta voidaan lukea osana laajempaa eurooppalaista kehityskulkua, jossa vuodesta 2015 alkaen on siirrytty maahanmuuttoon liittyvissä keskusteluissa yhä enemmän resilienssiajattelun suuntaan. Aiemmin hallitsemattomista ja epävakaisista muuttoliikkeistä keskusteltiin ”pakolaiskriiseinä” ja yhteiskunnallisina uhkina, mutta nyt on alettu pohtia, miten yhteiskunnat voivat *joustavasti sopeutua* äkillisiin muutoksiin muuttoliikkeissä ja jopa vahvistaa toiminta- ja uudistumiskykyään. Suomessakin keskustelua on viety pelkästä kriisinsietokyvystä enemmän kohti *yhteiskunnan mukautumiskykyä* (Hyvönen 2019), ja pohdittu resilienssin rakentamista pelkkää huoltovarmuutta ja varautumista laajemmin myös esimerkiksi kulttuurin näkökul-

masta (esim. Huntus 2021). Resilienssin käsite on näin tullut entistä keskeisemmäksi, kun eri maisa etsitään keinoja yhdistää viranomaislähtöinen muuttoliikkeiden hallinta sekä vastaanoton inhimillinen puoli (vrt. Bourbeau 2015).

Resilienssiajattelun vahvistuminen kertoo samalla siitä, että yhteiskuntien kompleksisia haasteita halutaan lähestyä aikaisempaa useammin järjestelmäteoreettisista viitekehyksistä käsin. Muuttoliikkeet ja maahanmuutto eivät ole pelkkiä ”luonnollisia ilmiöinä”, vaan niitä tuotetaan erilaisissa konkreettisissa, ihmisten ja instituutioiden rakentamissa järjestelmissä. Kysymys ei siten ole vain siitä, *miten* muuttoliikkeitä tai maahanmuuttoa hallitaan, vaan *minkälaisia* järjestelmiä näiden ilmiöiden ympärille muotoutuu ja miten ne huomioivat inhimillisen ulottuvuuden. Kun muuttoliikkeitä tarkastellaan järjestelmien luomina ja ylläpitäminä prosesseina, päästään kiinni niiden perustaviin tavoitteisiin, kehitysmahdollisuuksiin ja mukautumiskykyihin. Tällainen järjestelmäteoreettinen näkökulma avaa mahdollisuuden arvioida paitsi yksittäisten politiikkatoimien vaikutuksia, myös niitä rakenteellisia ja toiminnallisia perusteita, jotka lopulta ratkaisevat, ovatko rakentamamme yhteiskunnat resilienttejä vai haavoittuvia.

Lähteet

- Adger, W. N. (2000). *Social and ecological resilience: are they related?* Progress in Human Geography, 24(3), 347–364.
- Berkes, F., & Ross, H. (2013). *Community resilience: toward an integrated approach*. Society & Natural Resources, 26(1), 5–20.
- Bourbeau, P. (2015). *Security: Dialogue across Disciplines*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Grillitsch, M. & Cobos-Cabral, F. & Horvat, A. (2025). *Local Agency on the Edge: Regional Development, Human Wellbeing and Social Resilience*. Paper in Innovation Studies (2025/05). Centre For Innovation Research. Lund University.
- Huntus, A. (2019). Kulttuuri ja vakaus. Taidetutka. Saatavilla verkosta: <https://taidetutka.fi/2021/kulttuuri-ja-vakaus/>
- Hyvönen, A.-E. & Juntunen, T. & Mikkola, H. & Käpylä, J. & Gustafsberg, H. & Nyman, M. & Rättälä, T. & Virta, S. & Liljeroos, J. (2019). *Kokonaisresilienssi ja turvallisuus: tasot, prosessit ja arviointi*. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2019.
- Kelahaara, M & Mattila, M. (2017). *Onneen ei ole oikotietä tässä maassa: Kauhava ja Kauhavan vastaanottokeskus*. Siirtolaisuusinstituutti.
- Kurikka, H. (2022). *Alueet ahdingossa: Aluetaloudellinen resilienssi Suomessa*. Tampereen yliopisto.
- Kuntaliitto (2022). *Laajamittaisen maahantulon valmiussuunnitelma. Varautumismalli kunnille*. Suomen Kuntaliitto.
- Migliorini L. & Olcese M. & Cardinali P. & Prestia D. (2023). *Community resilience among Ukrainian refugees: what is the role of the host community in recovery from forced migration?* Front Psychiatry. doi: 10.3389/fpsyt.2023.1206304.
- Moret-Tatay, C. & Zharova, I. & Cloquell, A. & Perez-Bermejo, M. & Murphy, M. & Arteaga F. (2025). *Social Support Increases Resilience and Affect in Non-Displaced Ukrainians and Refugees After a Year of War*. Psicothema (2025) 37(1) 21–31.
- Sisäministeriö (2017). *Mikä on Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita? Tarkastelu sisäministeriön hallinnonalan näkökulmasta*. Sisäministeriön julkaisu 25/2017, sisäinen turvallisuus.
- Sisäministeriö (2022). *Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen. Selvitys lainsäädännön muutostarpeista*. Sisäministeriön julkaisu 2022:20, maahanmuutto.
- Sisäministeriö (2023). *Kansallinen riskiarvio 2023*. Sisäministeriön julkaisu 2023:4, sisäinen turvallisuus.
- UNHCR (2025). *Operational Data Portal. Ukraine Refugee Situation*. Saatavana verkosta: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.