

Aino Kuusela

**KUNNAN KRIISIJOHTAMINEN JA
VARAUTUMINEN LAAJAMITTAISEEN
MAAHANTULON – ESIMERKKINÄ
UKRAINAN PAKOLAISKRIISI**

Johtamisen- ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Lokakuu 2023

TIIVISTELMÄ

Aino Kuusela: Kunnan kriisijohtaminen ja varautuminen laajamittaiseen maahantuloon – esimerkkinä Ukrainan pakolaiskriisi

Pro gradu- tutkielma, 87 sivua

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, kunta- ja aluejohtaminen

Lokakuu 2023

Ukrainan sodan seurauksena Suomeen saapui vuoden 2022 aikana kymmeniä tuhansia tilapäistä suojelua hakevia ukrainalaisia pakolaisia. Vaikka suomalaisilla kunnilla ei ollut velvoitetta vastaanottaa ja majoittaa pakolaisia, monissa kunnissa oli laaja tuki niin poliitikkojen, viranhaltijoiden kuin kuntalaisten toimesta auttaa ukrainalaisia. Kunnat lähtivätkin nopeasti vastaanottamaan ja majoittamaan ukrainalaisia sodan syttymisen jälkeen. Maahanmuuttoviraston valmisteleva väliaikainen kuntamalli mahdollisti lopulta sen, että kunnat saivat korvausta pakolaisille järjestämistään palveluista. Kunnille syntyi auttamishalun ja väliaikaisen kuntamallin myötä tärkeä vastaanotto- ja koordinoitirooli pakolaisista. Kunnat olivat palveluiden järjestämisen ohella tärkeä ruohonjuuritason viranomainen, jonka puoleen pakolaiset pystyivät kääntymään.

Tutkielman tutkimustehtävänä oli selvittää, miten kunnissa on varauduttu laajamittaiseen maahantuloon kriisijohtamisen näkökulmasta. Tutkimustehtävän alakysymyksiä olivat puolestaan se, miten kuntien valmiussuunnittelussa on varauduttu maahanmuuton riskeihin, millainen kriisijohtamisen malli kunnissa on käytössä ja miten kunnat kokevat selviytyneensä pakolaisten vastaanottamisessa ja koordinoinnissa. Keskeisen teoreettisen näkökulman muodosti Mitroffin viisivaiheinen kriisijohtamisen malli sekä kriisijohtamisen teoreettiset kehykset. Tutkielma toteutettiin laadullisena tutkimuksena, ja tutkittavana ilmiönä oli pienten ja keskikokoisten pirkanmaalaisten kuntien valmiussuunnittelu ja kriisijohtaminen Ukrainan pakolaiskriisissä. Tutkimusaineisto kerättiin teemahaastatteluina. Tutkimusta varten haastateltiin pienten ja keskikokoisten kuntien viranhaltijoita, jotka olivat olleet vastuussa kunnan valmiussuunnittelusta ja pakolaiskriisin aikaisesta johtamisesta. Aineiston analyysi toteutettiin teoriaohjaavana sisällönanalyysina.

Tutkimuksen näkökulmasta kunnilla on ollut hyvät valmiudet johtaa pakolaiskriisiä ja vastaanottaa pakolaisia. Keskeisiä tutkimustuloksia ovat seuraavat seikat. Ensinnäkin, monien kuntien yleisluonteisissa valmiussuunnitelmissa laajamittaista maahantuloa ei ole määritelty merkittäväksi uhaksi. Tämä voi osaltaan johtua siitä, että valmiussuunnitelmat laaditaan vastaamaan käytännössä erilaisiin kriisitilanteisiin. Toiseksi, kriisijohtamisen osalta kuntien yleisluonteiset valmiussuunnitelmat eivät ole antaneet täysin valmiita suunnitelmia siitä, miten tulisi toimia. Kunnat ovat sen tähden joutuneet soveltamaan olemassa olevia suunnitelmia tilanteen edellyttämällä tavalla. Kolmanneksi, haastateltujen kuntien edustajat ovat kokeneet kuntien onnistuneen erityisesti nopeassa reagoinnissa, johtamisessa ja pakolaisten kotouttamisessa. Haasteiksi kriisinaikaisen johtamisen osalta ovat muodostuneet alkuvaiheen epätietoisuus ja informaation vähäisyys sekä mukana olevien toimijoiden tehtävänjakoon liittyvät epäselvyydet. Kokonaisuutta ajatellen voidaan kuitenkin todeta, että suomalaiset kunnat ovat onnistuneet pakolaiskriisin hoitamisessa ja ukrainalaisten kotouttamisessa tavoitteidensa mukaisesti. Olisi tärkeää myös tarkastella varautumista ja kriisijohtamista tulevaisuudessa maakunnallisella tasolla.

Avainsanat: kunnat, varautuminen, kriisijohtaminen, pakolaisuus, maahanmuutto

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
2 KRIISIJOHTAMINEN JA PAKOLAISASIOIDEN HALLINTA KUNTATASOLLA	5
2.1 Ukrainan pakolaiskriisin taustaa	5
2.2 Kriisin käsite kriisijohtamisessa ja kunnat turvallisuustoimijoina.....	8
2.3 Kuntien varautuminen.....	11
2.4 Kriisijohtaminen ja kunnan kriisijohtamisorganisaatio	15
2.5 Kriisijohtamisen teoreettiset mallit	19
2.6 Verkostohallinta kuntaorganisaation toiminnassa	22
3 AINEISTO JA TUTKIMUSMENETELMÄ	31
3.1 Laadullinen tutkimusmenetelmä	31
3.2 Viranhaltijoiden teemahaastattelut tutkimusaineistona	32
3.3 Teoriaohjaava sisällönanalyysi	37
4 TUTKIMUSTULOKSET	40
4.1 Laajamittaisen maahantulon uhka kuntien valmiussuunnitelmissa ja varautumisessa.....	40
4.1.1 Kunnan materiaalinen varautuminen laajamittaiseen maahantuloon.....	43
4.1.2 Kunnan johtamiseen perustuva varautuminen pakolaiskriisin varalta.....	46
4.1.3 Kunnan henkilöstöön ja osaamiseen liittyvä varautumistyö.....	50
4.2 Kuntien johtamisorganisaatio ja johtamistyö Ukrainan pakolaiskriisin aikana.....	52
4.2.1 Kuntien kriisijohtaminen Ukrainan pakolaiskriisin aikana.....	54
4.2.2 Kuntien tilannejohtaminen Ukrainan pakolaiskriisin aikana	55
4.2.3 Verkostoyhteistyön merkitys pakolaiskriisin johtamisessa	58
4.3 Kuntien suoriutuminen Ukrainan pakolaiskriisin aikana.....	61
4.3.1 Kuntien onnistumisen kokemukset pakolaisten koordinoinnin osalta.....	62
4.3.2 Kuntien kohtaamat haasteet Ukrainan pakolaiskriisin aikana	65
4.3.3 Kuntien pakolaisiin liittyvän toiminnan kehittäminen tulevaisuudessa.....	69
5 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	74
5.1 Yhteenvedo tutkimustuloksista.....	74
5.2 Tutkimuksen toteutuksen arviointi.....	79
5.3 Jatkotutkimuksen tarpeet.....	81
LÄHTEET.....	83
LIITTEET	88
Liite 1: Teemahaastattelurunko.....	88

KUVIOT:

Kuvio 1. Mitroffin viisivaiheinen kriisijohtamisen malli (Mitroff 1988, 19).....	20
Kuvio 2. Kuntaorganisaation verkostoyhteistyö Ukrainan pakolaiskriisin aikana.....	27
Kuvio 3. Esimerkki kunnan kriisijohtamisorganisaatiosta Ukrainan pakolaiskriisin aikana Valtioneuvoston esittämän mallin (Valtioneuvoston kanslia 2009, 48) pohjalta kehiteltynä.....	29
Kuvio 4. Teoriaohjaava sisällönanalyysi kunnan varautumisesta Ukrainan pakolaiskriisiin.....	41
Kuvio 5. Teoriaohjaava sisällönanalyysi kunnan kriisijohtamisesta Ukrainan pakolaiskriisin aikana.....	53
Kuvio 6. Teoriaohjaava sisällönanalyysi viranhaltijoiden onnistumisen ja haasteiden kokemuksista Ukrainan pakolaiskriisin aikana.....	62

TAULUKOT:

Taulukko 1. Haastateltavien demografiset taustatiedot.....	34
--	----

1 JOHDANTO

Venäjän aloittama hyökkäyssota Ukrainaan vuoden 2022 helmikuussa muutti eurooppalaista turvallisuusympäristöä radikaalilla tavalla. Sodan aiheuttama tilanne oli historiallinen, sillä Euroopan valtiot ovat sotineet toisiaan vastaan viimeksi toisen maailman sodan aikana. Monille eurooppalaisille sodan syttyminen oli suuri shokki, sillä sota romutti integraatioon perustuvan rauhanjärjestyksen ja turvallisuusajattelun Euroopassa (Lehti 2022, 97). Sodan seurauksena miljoonat ukrainalaiset pakenivat maansisäisesti sekä Ukrainan maarajojen ulkopuolelle aiheuttaen ukrainalaisten laajamittaisen muuttoliikkeen Eurooppaan. Euroopan Unionin jäsenmaat ottivat heti sodan syttymisen jälkeen aktiivisen roolin ukrainalaisten vastaanottamisessa ja majoittamisessa. Myös Suomi on Euroopan Unionin jäsenenä vastaanottanut ukrainalaisia alueelleen. Suomeen onkin saapunut 16.10.2023 mennessä yhteensä 64 616 tilapäistä suojelua hakevaa ukrainalaista (Maahanmuuttovirasto 2023). Sisäministeriö arvioi vuoden 2023 alussa, että Suomeen voi vuoden 2023 aikana saapua yhteensä 30 000 – 40 000 tilapäistä suojelua hakevaa ukrainalaista (Sisäministeriö 2023a).

Sota ja sen seurauksena syntynyt pakolaiskriisi ovat saaneet monet kunnat pohtimaan omaa varautumis- ja johtamiskykyään kriisitilanteissa. Tämä on luonnollinen reaktio kunnissa, sillä pakolaiset saapuvat Suomeen tullessaan aina jonkun kunnan alueelle. Suomessa laajamittaisen maahantulon kaltaisiin tilanteisiin on varauduttu valtio-, alue- ja kuntatasolla. Vaikka vastuu pakolaisten vastaanottamisesta ja integroimisesta on sisäministeriön alaisella Maahanmuuttovirastolla, toteuttavat kunnat Maahanmuuttoviraston antamia menettelyjä paikallistasolla esimerkiksi erilaisten palveluiden ja asumisjärjestelyjen muodossa. Pirkanmaalaiset kunnat ovat myös lähteneet mukaan ukrainalaisten auttamiseen ottamalla alueellensa pakolaisia ja pyrkimällä integroimaan ukrainalaisia osaksi suomalaista yhteiskuntaa. Vaikka Pirkanmaan suurin pakolaisten keskittymä sijaitseekin Tampereella, ovat monet keskisuuret ja pienet kunnat halunneet tehdä osansa pakolaisten auttamiseksi. Pirkanmaalla kunnat ovat hyödyntäneet pakolaiskriisin aikaisessa johtamisessa alueensa yhteistyöverkostoja esimerkiksi ukrainalaisten hätämajoittamisessa, neuvonnassa, asuntojen kalustamisessa, ruoka-avussa ja vaatteiden keräämisessä. Pakolaisten vastaanottamiseen ja sen johtamiseen liittyy toimintana tietynlainen verkostomaisuus ja tiivis yhteistyön tekeminen alueen paikallisten toimijoiden ja muiden viranomaisten kanssa. Pirkanmaalaiset kunnat ottivatkin aktiivisen roolin pakolaisten suhteen heti pakolaiskriisin alkamisen jälkeen.

Tämän tutkimuksen aihe kytkeytyy kuntien sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden sekä kunnan varautumisen johtamisen teemoihin. Kuntien kriisijohtamista ohjaavat lakisääteiset etukäteen laaditut valmiussuunnitelmat, joissa kunnat ovat määritelleet aluettaan uhkaavat kriisitilanteet ja keinot niiden hallitsemiseksi. Tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavaa on erityisesti se, millaiseksi uhkakuvaksi laajamittainen maahantulo on määritelty pirkanmaalaisen pienen tai keskikokoisen kunnan valmiussuunnitelmassa ja millaisia konkreettisia keinoja kunta on etukäteen suunnitellut valmiussuunnitteluvaiheessa maahanmuuton kaltaisen tilanteen varalle. Tärkeää on myös sen tarkastelu, miten kriisinaikainen johtamisorganisaatio on kunnassa organisoitu ja miten kyseinen organisaatio on toiminut Ukrainan pakolaiskriisin aikana. Olennaista on kriisijohtamisen tarkastelun yhteydessä myös analysoida sitä, millaisia kokemuksia kunnissa on pakolaiskriisin ajalta ja ilmenikö kriisin aikana esimerkiksi vaikeuksia pakolaisavun koordinoimisessa. Koska kunnat ovat koordinoimisen suhteen tehneet tiivistä yhteistyötä yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa, on tarkastelussa hyvä huomioida myös verkostoyhteistyön sujuvuus.

Näin ollen tutkimuksen pääkysymys on seuraava: Miten kunnissa on varauduttu laajamittaiseen maahantuloon kriisijohtamisen näkökulmasta?

Siihen liittyvät alakysymykset ovat seuraavat:

- 1) Miten kuntien valmiussuunnittelussa on varauduttu maahanmuuton riskeihin?
- 2) Millainen kriisijohtamisen malli kunnissa on ollut käytössä?
- 3) Miten kunnat kokevat selviytyneensä pakolaisten vastaanottamisessa ja koordinoinnissa?

Tutkimuksen aiheen tarkastelun kannalta merkittävää on, onko kuntien valmiussuunnitelmissa huomioitu laajamittainen maahanmuutto mahdollisena riskinä tai uhkakuvana. Olennaista on myös se, millaisia toimenpiteitä ja prosesseja valmiussuunnitelmiin on kirjattu maahantulon kaltaisen riskin varalle. Valmiussuunnittelu luo raamit kriisin aikaiselle johtamiselle, jonka vuoksi kriisijohtamista on tärkeää tutkia myös omana kysymyksenään. Tutkimusta varten tehdyt viranhaltijoiden haastattelut antavat tärkeää tietoa siitä, missä suhteessa pakolaisten vastaanottamisessa ja koordinoinnissa on onnistuttu tai epäonnistuttu. Haastattelut antavat myös tietoa siitä, mitä pakolaiskriisin johtamisesta kunnassa on opittu. Tutkimuksen rajauksen ulkopuolelle jää kriisiviestinnän yksityiskohtaisempi tarkastelu, sillä tässä tutkimuksessa tarkastellaan ennen kaikkea johtamisen operationaalista puolta.

Vaikka kriisiviestintä ei ole tutkimuksen keskiössä, kriisitoimijoiden välistä viestintää sivutaan kuitenkin lyhyesti muutamissa alaluvuissa.

Ukrainan sodan syttymisestä on suhteellisen vähän aikaa, jonka vuoksi Ukrainan pakolaiskriisi on tutkimusaiheena hyvin uusi ja ajankohtainen. Tutkittavan ilmiön ajankohtaisuus onkin syy siihen, minkä vuoksi aihetta tärkeää tutkia, sillä Ukrainan pakolaiskriisin tutkimusta ei ole juuri tehty kuntatasolla. Pakolaisten määrä on myös huomattavasti suurempi kuin vuoden 2015 pakolaiskriisin aikana, joka asettaa myös kunnat suuren haasteen eteen pakolaisten koordinoinnissa. Ukrainan pakolaiskriisi on luonteeltaan myös erilainen kuin vuoden 2015 pakolaiskriisi. Tämä tutkimus tulee tuottamaan tietoa erityisesti siitä, miten valmiussuunnitelmat ovat luoneet pohjaa maahantuloon varautumiselle ja miten kunnat ovat omasta näkökulmastaan onnistuneet ukrainalaisten pakolaisten vastaanottamisessa ja sijoittamisessa.

Ukrainan pakolaiskriisin alkuvaiheessa vuonna 2022 Maahanmuuttovirasto kehitti väliaikaisen kuntamallin, joka mahdollisti tilapäistä suojelua hakevien henkilöiden majoittumisen kunnan alueella ja helpotti siten vastaanottokeskuksiin kohdistuvaa painetta. Kuntamallin ajatuksena oli se, että kunta järjestää pakolaisten tarvitsemat palvelut määrittelemällään tavalla ja saa näiden palveluiden järjestämisestä jälkikäteen rahoitusta Maahanmuuttovirastolta. Kunnat saivat palveluiden järjestämisen suhteen melko vapaat kädet. Kunnat ovatkin tästä syystä päätyneet alueillaan myös hyvin erilaisiin ratkaisuihin pakolaisten sijoittamisessa, majoittamisessa ja pakolaisasioihin liittyvässä yhteistyössä. Osa kunnista on esimerkiksi päätenyt majoittamaan ukrainalaisia kunnan omiin vuokra-asuntoihin ja toiset puolestaan vuokratyötiloille ja vastaanottokeskuksiin. Joissakin kunnissa yhteistyötä on tehty tiiviisti vain tiettyjen toimijoiden kanssa, toisissa kunnissa tehty yhteistyö on ollut puolestaan hyvin laajaa.

Laajamittaisen maahantuloon liittyvää varautumista ja johtamista on mielenkiintoista tutkia myös pakolaisuuden tarjoamien mahdollisuuksien vuoksi. Pakolaisten onnistunut integroiminen voi parhaimmassa tapauksessa mahdollistaa pakolaisten työllistymisen alueen yrityksiin ja lisätä kansainvälisyyttä, pakolaisten yhteiskunnallista osallisuutta ja yhteenkuuluvuutta (Kettunen 2020, 8). Maahanmuutto tuo ennen kaikkea kuntaan uusia kuntalaisia, joka on monien pienien ja keskikoisten kasvua tavoittelevien kuntien näkökulmasta toivottua. Pakolaisten vastaanottaminen ja pakolaisasioiden johtaminen tulisikin nähdä kunnassa pidempiaikaisena prosessina, joka voi lopulta johtaa kuntaan saapuneiden pakolaisten kotouttamiseen. Epäonnistunut integroiminen voi pahimmillaan aiheuttaa yhteiskunnallisia ongelmia, kuten syrjäytyneisyyttä.

Pakolaiskriiseihin ja laajamittaisen maahantuloon liittyvää kuntatutkimusta on tehty erityisesti vuoden 2015 pakolaiskriisistä. Eckhard, Lenz, Seibel, Roth ja Fatke (2021) ovat tutkineet vuoden 2015 pakolaiskriisiä hallinnon mukautumisen näkökulmasta. Tämä artikkeli keskittyy erityisesti organisaation sisäiseen joustavuuteen ja kansalaisten osallistumiseen pakolaiskriisin hallitsemisessa. Heidän mukaansa organisaation mukautuminen vallitsevaan tilanteeseen on tärkeämpää tehokkaan kriisijohtamisen onnistumiseksi kuin etukäteen tehdyt suunnitelmat. Tutkijaryhmän toinen löydös oli puolestaan se, että joustava hallinnollinen toiminta parantaa myös kykyä johtaa erilaisia kriisitoimia. (Eckhard ym. 2021, 418.) Heino ja Jauhiainen (2020, 81) ovat puolestaan tutkineet maahanmuuton merkitystä maaseutumaisten kuntien strategioissa. Tutkimuksessa havaittiin, että maahanmuutto tunnistetaan kyseisten kuntien strategioissa ilmiönä, mutta sen merkitys strategiassa on melko vähäinen. Tutkimuksessa havaittiin myös, että osa tutkittavista kunnista ei suhtautunut maahanmuuttoon riittävän tulevaisuusorientoituneesti (Heino & Jauhiainen 2020, 86). Varautumista ja kriisijohtamista on lisäksi ilmiönä tutkittu suhteellisen paljon yksityisen puolen organisaatioissa, mutta kuntaorganisaation näkökulmasta tutkimusta ei ole tehty kovin paljon.

Tutkielma koostuu viidestä luvusta. Tutkielman ensimmäinen luku on johdanto, jossa lukijalle esitellään tutkimuksen aihe, tutkimuskohde, tutkimuksen tavoite ja keskeiset tutkimuskysymykset. Toisessa luvussa käydään läpi kriisijohtamiseen ja pakolaisasioiden hallintaan liittyviä teoreettisia näkökulmia. Kyseissä luvussa avataan tutkittavan ilmiön taustaa, aiheen keskeisiä käsitteitä ja malleja sekä näiden merkitys kuntakontekstissa. Kolmas luku sisältää tutkimuksen aineiston ja tutkimusmenetelmän yksityiskohtaisemman kuvauksen. Luvussa lukijalle avataan tarkemmin tutkimuksen luonnetta, toteuttamistapaa, aineistonkeruumenetelmää ja aineiston analyysitapaa. Tutkimuksen neljännessä luvussa puolestaan syvennyttään tutkimuksen keskeisiin tuloksiin. Kyseisessä luvussa on yhteensä kolme alalukua, jotka käsittelevät Ukrainan pakolaiskriisiä ennen tehtyä valmiussuunnittelua, kriisin aikaista johtamisorganisaatiota, verkostoyhteistyön merkitystä johtamisen apuna ja viranhaltijoiden kokemuksia kriisin hoitamisesta. Viidennessä luvussa esitellään tutkimuksen tärkeimmät johtopäätökset ja mahdolliset jatkotutkimustarpeet.

2 KRIISIJOHHTAMINEN JA PAKOLAISASIOIDEN HALLINTA KUNTATASOLLA

Tässä luvussa tarkastellaan tutkimukseen aihepiiriin liittyviä teoreettisia näkökulmia. Ensimmäisessä alaluvussa avataan Ukrainan pakolaiskriisin taustoja ja kriisin luonnetta yleisellä tasolla. Toisessa alaluvussa määritellään tarkemmin kriisin käsitettä sekä kuntien roolia kriisitilanteissa ja erilaisissa turvallisuuskysymyksissä. Kolmas alaluku käsittelee kuntien varautumista eli sitä, mistä kuntien varautuminen oikein koostuu ja miten lainsäädäntö velvoittaa kuntia varautumaan häiriö- ja kriisitilanteisiin. Kolmannesta alaluvusta siirrytään neljanteen alalukuun, joka käsittelee kuntien kriisijohtamisorganisaatiota ja kriisinaikaista johtamista. Tässä alaluvussa kuvataan sitä, millaista tehokkaan kriisijohtamisen tulisi olla ja millainen rooli kunnan eri viranhaltijoilla on kriisitilanteen sattuessa. Viides alaluku syventää neljännen alaluvun esittämiä seikkoja Mitroffin viisivaiheisen kriisijohtamismallin avulla. Luvussa kuvaillaan mallin viisi vaihetta, jotka ovat varoitusmerkkien tunnistamisen, varautumisen ja ennaltaehkäisyyn, laajentumisen estämisen, palautumisen ja oppimisen vaiheet. Viimeisessä alaluvussa paneudutaan puolestaan verkostohallinnan näkökulmaan ja siihen, millaisia mahdollisuuksia verkostomainen lähestymistapa tarjoaa kuntien varautumiselle ja kriisijohtamiselle. Verkostohallinnan näkökulma on perusteltu erityisesti Ukrainan pakolaiskriisin kohdalla, sillä kunnat ovat tehneet yhteistyötä eri viranomaisten, yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa pakolaisten majoittamiseksi ja sopeuttamiseksi.

2.1 Ukrainan pakolaiskriisin taustaa

Vaikka Ukrainan ja Venäjän välisen sodan juuret ulottuvat jo vuoden 2014 helmikuuhun ja Ukrainan vallankumouksen jälkeiseen aikaan, Ukrainan pakolaiskriisin kannalta tilanne kuitenkin kärjistyi pahimmilleen 24. helmikuuta vuonna 2022 Venäjän hyökätessä Ukrainaan. Sota aiheutti historiallisen tilanteen Euroopassa: sodan ensimmäisten seitsemän päivän aikana noin kaksi miljoonaa ukrainalaista pakeni kotimaastaan muualle Eurooppaan (Weisser 2022, 2). Suurin osa ukrainalaisista pakeni lähimpiin naapurimaihin, kuten Puolaan, Romaniaan, Slovakiaan ja Moldovaan, josta monet jatkoivat matkaansa eteenpäin muualle Eurooppaan.

Noin 84 % Euroopan Unionin alueelle saapuneista ukrainalaisista pakolaisista oli naisia, sillä 18–60-vuotiaat ukrainalaismiehet eivät sotatilan vuoksi saaneet poistua maasta. Tähän sääntöön on kuitenkin muutamia poikkeuksia, sillä esimerkiksi miehet, joilla on useita lapsia, ovat vapautettuja

asepalveluksesta. Lisäksi miehet, jotka ovat lapsiensa yksinhuoltajia tai joiden lapsilla on esimerkiksi liikkumiseen liittyviä rajoitteita ja kehitysvamma, ovat oikeutettuja poistumaan maasta. (Albrecht & Panchenko 2022, 12.) Ukrainalaiset ovat paenneet erityisesti maan itäosista, kuten Luhanskin ja Donetskin alueilta, jossa taistelut ovat sodan syttymisen jälkeen olleet pahimmillaan. Pakolaisia on kuitenkin saapunut Suomeen myös Ukrainan etelä- ja länsiosista. Sodan syttymisen jälkeen Euroopan Unioni aktivoi ensimmäistä kertaa historiansa aikana käyttöönsä tilapäisen suojelun direktiivin ukrainalaisten pakolaisten auttamiseksi (Sisäministeriö 2023a). Direktiivi mahdollistaa turvapaikkamenettelyä tehokkaamman prosessin suojelua hakeville henkilöille ja siten nopeuttaa avun saamista.

Tilapäisellä suojelulla tarkoitetaan ulkomaalaislain (301/2004) 109 § mukaista erityistä suojelua. Sitä voidaan antaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle, jonka turvallinen paluu kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa ei ole mahdollinen aseellisen selkkauksen tai muun väkivaltatilanteen taikka ympäristökatastrofin vuoksi. Tilapäistä suojelua saavat tilapäisen suojelun direktiivin mukaisesti Ukrainan kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä sekä muut Ukrainassa pysyvästi asuneet, jotka eivät pysty palaamaan kotimaahansa (Sisäministeriö 2023b). Maahanmuuttovirasto myöntää tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan ukrainalaisille. Euroopan unionin neuvosto on jatkanut tilapäistä suojelua 4.3.2025 asti (Maahanmuuttovirasto 2023.)

Eurooppa on vastaanottanut pakolaisia aikaisemmin vuoden 2015 pakolaiskriisin aikana Lähi-Idän, Pohjois-Afrikan ja Etelä-Aasian alueilta. Vuoden 2015 aikana turvapaikanhakijoita saapui Suomeen yhteensä 32 476 henkilöä (Sisäministeriö 2023c). Suurin osa Suomeen saapuneista kansainvälistä suojelua hakevista pakolaisista olivat lähtöisin Irakista tai Afganistanista. Vuoden 2015 pakolaiskriisi ja Ukrainan pakolaiskriisi ovat kriiseinä luonteeltaan erilaisia, mutta niissä on kuitenkin havaittavissa tiettyjä samankaltaisuuksia. Vuoden 2015 pakolaiskriisin suurin aiheuttaja oli Syyrian sisällissota, mutta myös Afganistanin sodan kiristyminen, ilmastonmuutoksen aiheuttama kuivuus, köyhyys ja Euroopan tarjoamat työmahdollisuudet vaikuttivat monen päätöksen lähteä kotimaastaan (Crawley 2016, 15–16). Ukrainan pakolaiskriisin tapauksessa pakolaisuus on johtunut myös alueella tapahtuneista väkivaltaisuuksista, mutta kriisi on sisällissodan sijaan aiheutunut Venäjän aloittamasta hyökkäyssodasta.

Vuoden 2015 pakolaiskriisin tapauksessa pakolaisten kulkema matka lähtömaastaan Eurooppaan oli huomattavasti pidempi kuin Ukrainan pakolaiskriisin tapauksessa. Vuonna 2015 suurin osa

turvapaikkaa hakevista pakolaisista saapui Suomeen Ruotsin maarajan kautta (Jauhiainen 2017, 19). Sen sijaan Ukrainan pakolaiskriisin aikana pakolaisia on saapunut enimmäkseen Viron ja Venäjän rajojen kautta. Huomattava ero pakolaiskriisien välillä on se, että yksin saapuneiden alaikäisten määrä oli vuonna 2015 suhteellisen suuri. Yhteensä 3024 alaikäistä pakolaista saapui Suomeen vuoden 2015 aikana (Maahanmuuttovirasto 2016). Ukrainasta alaikäisiä on toistaiseksi saapunut enimmäkseen vanhempiensa kanssa.

Suurin eroavaisuus Ukrainan pakolaiskriisin ja vuoden 2015 pakolaiskriisin osalta liittyy kansainvälisen suojelun hakemiseen. Vuonna 2015 pakolaiset hakivat Euroopan maista turvapaikkaa. Myös ukrainalaiset ovat kriisin syttymisen jälkeen olleet oikeutettuja hakemaan tilapäistä suojelua Euroopan maista. Kansainvälisen suojelun hakuprosessi on pakolaiskriisien osalta ollut kuitenkin erilainen. Vuoden 2015 pakolaiskriisin aikana turvapaikkapäätösten käsittely kesti keskimäärin noin 6 kuukautta, kun taas tilapäisen suojelun päätöksissä on keskimäärin kulunut kaksi viikkoa (Maahanmuuttovirasto 2023). Voidaan siis todeta, että turvapaikkahakumenettely on tilapäisen suojelun hakumenettelyyn verrattuna huomattavasti hitaampi prosessi (Jauhiainen 2017, 62). Merkittävä ero kriisien välillä liittyy myös pakolaismääriin. Vuonna 2022 pakolaisia saapui Suomeen huomattavasti enemmän kuin vuoden 2015 aikana (Maahanmuuttovirasto 2023).

Pakolaisia on kummankin kriisin aikana sijoitettu vastaanottokeskuksiin turvapaikkahakemuksen tai tilapäisen suojelun hakemuksen käsittelyajaksi. Ukrainan pakolaiskriisin tapauksessa pakolaisia on kuitenkin saapunut enemmän myös epävirallista reittiä pitkin kuntiin esimerkiksi paikkakunnalla asuvan sukulaisen tai ystävän kautta (Albrecht & Panchenko 2022, 14). Myös vapaaehtoisten järjestämä yksityismajoitus on ollut Ukrainan pakolaiskriisin aikana yleisempää kuin vuoden 2015 kriisin aikana. Kuntien kannalta pakolaisten epäviralliset saapumisreitit kunnan alueelle ovat aiheuttaneet enemmän selvitystyötä, sillä vuoden 2015 pakolaiskriisin aikana turvapaikanhakijat saapuivat aina aluksi vastaanottokeskuksiin (Jauhiainen 2017, 50–52). Näin kunnilla oli vuonna 2015 parempi käsitys siitä, kuinka monta pakolaista kuntaan oli saapumassa tai miten moni pakolainen oleskeli kunnan alueella pitempajaksoisesti. Vuoden 2015 kriisin aikana kuntien rooli oli vähäisempi, sillä Maahanmuuttovirasto huolehti kriisin hoitamisesta ja pakolaisten sijoittamisesta. Ukrainan pakolaiskriisin aikana kuntien rooli pakolaisten vastaanottamisessa on ollut kuntamallin vuoksi suurempi kuin vuonna 2015.

2.2 Kriisin käsite kriisijohtamisessa ja kunnat turvallisuustoimijoina

Kriisillä tarkoitetaan häiriötä, äkillistä muutosta tai ratkaisevaa käännettä, joka uhkaa organisaation tavallisen toiminnan jatkuvuutta (Hakala 2011, 70). Kriisillä tarkoitetaan toisin sanoen tilannetta, joka vaatii ylimääräisiä ponnistuksia ja erityistoimenpiteitä organisaatiolta tilanteen hallitsemiseksi ja ratkaisemiseksi (Heide & Simonsson 2019, 13). Kriisit vaarantavat normaaliajan toiminnan lisäksi myös organisaation tärkeimpien arvojen ja päämäärien toteutumisen (Huhtala & Hakala 2009, 13). Kriisit eroavat hätätilanteista siten, että hätätilanteeseen voidaan reagoida jo olemassa olevilla menettelytavoilla, kun kriisitilanne vaatii puolestaan uudenlaisia menettelytapoja (Seeck & Lavento 2009, 35). Kriisitilanteet mielletään useimmiten negatiivisiksi ja epäselviksi tilanteiksi, mutta kriisit voidaan nähdä myös ratkaisevina käännekohtina, joista organisaatio voi oppia ja kehittyä (Heide & Simonsson 2019, 11). Kriisitilanteet voidaan lisäksi nähdä tietynlaisena nykyhetken ”peilikuvana”, joka kuvastaa organisaation vaiheita ennen kriisiä, kriisin aikana ja kriisin jälkeen (Van Laere 2013, 17).

Kriiseistä puhuttaessa sekoitetaan useimmiten kriisin, tapahtuman ja riskin käsitteet toisiinsa, vaikka ne ovat merkitykseltään erilaisia. Tapahtumalla viitataan usein erilaisiin tilanteisiin, kuten vahinkoon tai onnettomuuteen, joka ei itsessään ole vielä kriisi. Tapahtuma kehittyy kriisiksi vasta silloin, kun se vaarantaa organisaation toiminnan. Riskillä tarkoitetaan puolestaan negatiivisen tapahtuman todennäköisyyttä. (Lehtonen 2009, 8–9.) Useimmiten kriisi kehittyy aluksi riskistä, joka etenee kielteiseksi tapahtumaksi. Kielteisen tapahtuma muuttuu kriisiksi silloin, kun sillä on kielteisiä seurauksia organisaatiolle.

Kriisejä voidaan kategorisoida monilla eri tavoilla. Hakalan (2011, 70) mukaan kriisit voidaan jaotella niiden syntyperän mukaisesti yleisesti seuraavalla tavalla viiteen eri ryhmään:

- 1) Luonnononnettomuuksiin ja katastrofeihin
- 2) Ihmisten aiheuttamiin onnettomuuksiin
- 3) Epidemioihin ja pandemioihin
- 4) Poliittisiin kriiseihin
- 5) Organisaation mainekriiseihin

Edellä mainittuun kategorisointiin voidaan lisätä omina kriisityyppinä myös sodat ja terrori-iskut. Useimmiten kriisien jaottelu ei ole kovin selkeärajaista, sillä kriisitilanne voi sisältää samanaikaisesti

useita erilaisia tyyppisiä. Kriisit ovatkin luonteeltaan uniikkeja, sillä ne harvoin syntyvät ja etenevät samalla tavoin (Stern 2009, 189). Kriisin etenemistä, luonnetta ja tapahtumapaikkaa on mahdotonta määrittellä tarkasti etukäteen (Huhtala & Hakala 2009, 16). Jotkut kriisit voivat tapahtua äkillisesti, toiset puolestaan kehittyvät hitaasti.

Kriisejä voidaan kategorisoida myös niiden vaikutusten perusteella. Ne voivat olla kansainvälisiä, kansallisia, alueellisia tai paikallisia, ja niiden vaikutukset voivat olla hyvinkin erilaisia (Valtioneuvoston kanslia 2007, 9). Ukrainan pakolaiskriisissä on kyse kahden eri valtion eli Venäjän ja Ukrainan välien kriisiytymisestä, joka on lopulta johtanut kahden osapuolen aseelliseen konfliktiin. Tämä konflikti on pakolaisvirtojen kautta laajentunut koskettamaan useita eri Euroopan maita ja on siten muuttunut luonteeltaan kansainväliseksi kriisiksi. Juntusen, Nurmen ja Stenvallin (2009, 16) mukaan kriisin vaikutukset voivat kohdistua esimerkiksi elinolosuhteisiin, arvoihin ja yhteiskunnallisiin rakenteisiin. Kriisiä edeltävät organisaatio-olosuhteet voivat luoda itsessään kriisejä tai jopa nopeuttaa niiden etenemistä (Van Laere 2013, 18). Kriisit paljastavatkin usein yhteiskuntien, organisaatioiden ja yksittäisten ihmisten toimintatavat ja kulttuurin, jonka vuoksi niiden tutkiminen on myös erittäin tärkeää (Seeck 2009, 6).

Syitä kriisitilanteiden syntymiselle on monia. Organisaation johtajien yksi pahimmista virheistä on kieltää kriisien olemassaolo ja niiden mahdollisuus organisaatiossa. Tämänkaltaiset ajattelumallit ovat yleisiä erityisesti sellaisissa organisaatioissa, joissa kriisitilanteita ei ole tullut aikaisemmin vastaan ja joissa on totuttu vastoinkäymisten sijaan aina onnistumaan. Useimmiten kriisejä kokemattomien organisaatioiden toiminnassa kriiseihin varautuminen nähdään resursseja ja aikaa vievänä toimintana. Kriisien toinen keskeinen syntymistapa on ulkoisen valvonnan ja sääntelyn pettäminen. Konkreettisesti tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisvalvonta on ollut toiminnaltaan riittämätöntä.

Kriisi voi syntyä myös organisaation teknisessä järjestelmässä, jonka antamaa tietoa kriisin merkeistä ei ymmärretä tai osata hyödyntää. Lisäksi kriisien kehittymistä voi edistää organisaation strategisessa suunnittelussa olevat ongelmat ja organisaatiokulttuuri. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, ettei organisaatiolla ole toiminnassaan selkeitä tavoitteita tai valmiiksi nimettyä vastuuhenkilöä. Organisaatiossa voi ilmetä myös viestinnällisiä ongelmia ja ajantasaisen osaamisen puutteita. Viides kriisijohtamisen keskeinen ongelma johtuu useimmiten organisaation asiantuntijoiden ja johtajien toiminnan psykologisista tekijöistä. Johtajan tai asiantuntijan yksilölliset tai kollektiiviset

puolustusmekanismit voivat kriisitilanteen sattuessa estää sen rationaalisen kohtaamisen. (Lavento 2009, 83–84.)

Suomalaiset kunnat ovat viime vuosien aikana kohdanneet jatkuvasti erilaisia kriisitilanteita. Koronaviruksen leviäminen Suomeen vuoden 2020 alkupuolella pakotti monet kunnat nopeisiin ratkaisuihin esimerkiksi palveluiden turvallisen järjestämisen, poikkeusmenettelyjen käyttöönoton ja digitaalisten tietojärjestelmien hyödyntämisen osalta. Maailmanlaajuisen koronakriisin vaikutukset ulottuivat myös kuntien arkipäiväiseen toimintaan. Monet kunta-alan työntekijät siirtyivät etätöihin, toimielimien kokoukset järjestettiin etäyhteyksien välityksellä ja vastuussa olevat viranhaltijat seurasivat ja tiedottivat kuntalaisia ajankohtaisista rajoitustoimista. Tässä mielessä koronakriisin hälvetessä vuoden 2022 helmikuussa puhjennut Ukrainan ja Venäjän välinen sota on haastanut suomalaisten kuntien kestävyysjälkeä. Monet kunnat ovat kipuilleet alueelleen saapuvien pakolaisten majoittamisen, palveluiden järjestämisen ja työllistämisen kanssa. Sodan seurauksena syntynyt energiakriisi pakotti edelleen monet kunnat pohtimaan omaa energiankulutustaan, energian saatavuuteen liittyviä ongelmia ja energiahintoja. Kansainvälisten kriisien lisäksi monet kunnat kohtaavat monia pienempiä alueellisia häiriötilanteita, kuten sähkökatkoksiin, luonnonkatastrofeihin ja vedenjakeluun liittyviä kriisitilanteita. Tunnettuja Suomessa tapahtuneita alueellisia kriisejä ovat olleet esimerkiksi vuonna 2007 sattunut Nokian vesikriisi ja Kauhajoella vuonna 2008 tapahtuneet koulusurmat.

Kuntia ei ole aina mielletty olennaisiksi turvallisuustoimijoiksi, mutta viime vuosien kehitys on saanut aikaan sen, että kunnilla on yhä keskeisempi rooli turvallisuuden edistämässä. Kunnat tarjoavat monia yhteiskunnallisesti tärkeitä palveluita alueensa asukkaille, jonka vuoksi niiden rooli turvallisuustoimijoina on luonteva. Monilla kunnan tuottamilla palveluilla, kuten veden- ja sähkönjakelulla on myös suora yhteys turvallisuuteen, ja näihin palveluihin kohdistuvat häiriöt vaikuttavat olennaisesti kuntalaisten turvallisuuteen. Turvallisuudesta on erotettavissa laajempi kokonaisturvallisuuden käsite, jolla tarkoitetaan sitä, että turvallisuuden hallinnan lähestymistapa ulotetaan ja sisällytetään organisaation normaalin ajan toimintaan (Korhonen & Ström 2012, 18). Kokonaisturvallisuutta hallitaan kunnassa konkreettisesti paikallisen turvallisuussuunnitelman ja valmiussuunnittelun avulla (Talvitie, Rantanen & Hämäläinen 2018, 13–14).

Kunnan turvallisuuteen liittyy olennaisesti turvallisuuden hallinnan käsite, jolla tarkoitetaan ”kuntien suunnitelmallista ja kokonaisvaltaista turvallisuuden varmistamista ja kehittämistä, jossa yhdistyvät menetelmien ja toimintatapojen sekä ihmisten johtaminen” (Juntunen ym. 2009, 30). Organisaation

turvallisuuteen vaikuttaa vahvasti vallitseva turvallisuuskulttuuri, jolla tarkoitetaan organisaation kykyä ymmärtää, millaista turvallinen toiminta on, millaisia riskejä organisaation toimintaan liittyy ja miten näitä riskejä voidaan ennaltaehkäistä (Reiman, Pietikäinen & Oedewald 2008, 48). Jatkuvuuden hallinnan takaaminen ja häiriötilannevalmius edellyttävät sitä, että turvallisuuden hallinta koskettaa organisaation kaikkia jäseniä ja että kaikki jäsenet ovat omaksuneet turvallisuuskulttuurin periaatteet. Kunnan turvallisuuden hallintaan voidaan katsoa sisältyvän arjen turvallisuuden ja pienempien häiriötilanteiden hoitamisen lisäksi varautumisen ja kriisijohtamisen kaltaiset isommat asiakokonaisuudet. Seuraavissa luvuissa avataan yksityiskohtaisemmin, mitä kunnan varautumisella ja kriisijohtamisella tarkoitetaan ja mitä ne pitävät sisällään.

2.3 Kuntien varautuminen

Kriiseihin etukäteen tapahtuvaa valmistautumista kutsutaan varautumiseksi. Varautumisella tarkoitetaan toimintaa, jolla pyritään ennaltaehkäisemään häiriö- ja kriisitilanteiden syntyä ja varmistamaan kunnan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa. Varautuminen onkin osa kunnan turvallisuuden hallintaa ja pitää sisällään kaiken sen suunnittelun, joka on tarpeen erilaisten turvallisuusuhkien minimoimiseksi, toimintavalmiuden kohottamiseksi ja kunnan tärkeiden toimintojen turvaamiseksi. (Juntunen ym. 2009, 65, 35.) Kuntien varautumista toteutetaan konkreettisesti lakisäateisten valmiussuunnitelmien muodossa (Valtioneuvoston kanslia 2009, 45). Valmiussuunnitelma jakautuu koko kuntaorganisaatiota koskettavaan yleiseen osaan ja erityisiin toimialakohtaisiin suunnitelmiin (Juntunen ym. 2009, 65–66). Valmiussuunnitelman yleinen osa ohjaa ja yhteensovittaa kuntaorganisaation eri toimijoiden valmiussuunnittelua ja kriisitilanteiden aikaista toimintaa sekä linjaa varautumisen tärkeimmät painopisteet (Korhonen & Ström 2012, 10). Vaikka kaikille kunnille sopivaa yhteistä valmiussuunnitelmarunkoa ei ole, voidaan kuntien yleiseen valmiussuunnitelmaosaan katsoa sisältyvän ainakin valmiussuunnittelun perusteet, erilaiset uhka-arviot, selvitys toimialojen keskeisimmistä tehtävistä uhkatilanteissa, sopimus kriisin aikaisesta johtamisjärjestelmästä ja suunnitelma yhteistoimintatarpeista. Valmiussuunnitelma sisältää useimmiten myös organisaatiokaavion kuntakonsernin johtamisjärjestelmästä, josta selviää virkanimikkeiden tasolla jokaisen eri kunnan toimialan johtaja (Korhonen & Ström 2012, 46). Kaavio helpottaa kuntakonsernin johtamisjärjestelmän hahmottamista kokonaisuutena.

Varautumistoimenpiteitä ovat valmiussuunnittelun ohella erilaiset koulutukset, harjoitukset ja muu suunnitelmien toimivuuteen liittyvä suunnittelutyö. Kuntien henkilöstölle järjestettävää varautumiskoulutusta antaa Pelastusopisto. Aluehallintoviraston tehtävän on puolestaan järjestää

toimialueellaan valmiusharjoituksia yhdessä muiden viranomaisten ja pelastustoimen kanssa. Valmiusharjoituksiin osallistuu kuntien ohella aluehallinnon ja tarpeen mukaan myös elinkeinoelämän toimijoita. Harjoitusten tarkoituksena on testata valmiussuunnitelmien ja toimintamallien toimivuutta, kunnan työntekijöiden ja muiden viranomaisten välisen yhteistyön sujuvuutta sekä kriisiviestinnän ja johtamisen onnistumista. (Pelastusopisto 2023.) Valmiussuunnittelu antaa kunnan johdolle ja työntekijöille välineitä yllättävän tilanteen hallitsemiseen. Kun jokainen henkilö kunnan kriisijohdossa tietää roolinsa ja vastuunsa, voivat he keskittyä tekemään omaa työtään kriisitilanteen puhjetessa. Kuvitteelliset valmiusharjoitukset antavat kunnille myös mahdollisuuden kehittää valmiussuunnitelmaansa (Korhonen & Ström 2012, 36).

Pakolaisten vastaanottamista ja integroimista koskevaa suunnittelua on tutkittu viime vuosina erityisesti Norjassa ja Ruotsissa. Busengdal (2022) oli tutkimuksessaan erityisesti kiinnostunut siitä, miten kunnallisella suunnittelulla (eng. *municipal planning*) voidaan edistää maahanmuuttajien kotoutumista kuntaan. Norjassa kunnat ovat Suomen tavoin vastuussa kansallisen sopeuttamispolitiikan toteuttamisesta. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi koulutukseen ja kielen opiskeluun liittyvien palveluiden järjestämistä. (Busengdal 2022, 4.) Paikallistason integroimispyrkimyksiä kuitenkin vaikeuttaa pakolaisten sopeuttamista koskevien käytäntöjen, suunnitelmien ja strategioiden puuttuminen.

Busengdalin (2022) tutkimuksessa havaittiin, että tutkimuksen kohteena olevissa kunnissa pakolaisten integroimisen haaste oli sektorien välinen vastuunjako. Monissa kunnissa integroimiseen liittyvät toimet annettiin pienen joukon huolehdittavaksi, sen sijaan että ne olisivat ulottautuneet kaikkien sektorien toimintaan. Tämän vuoksi integroimisen sisällyttäminen osaksi kunnan strategista suunnittelua mahdollisti kaikkien sektorien osallistumisen integroimistoimiin, sektorien välisen laajemman yhteistyön tekemisen ja sektoreiden välisten suhteiden parantamisen. Tämä oli erityisen hyödyllistä kunnille, joissa sektorien välistä yhteistyötä ei tehty aikaisemmin. Pakolaisasioista keskusteleminen osana kunnallista suunnittelua lisäsi myös kuntaorganisaatiossa yhteisymmärrystä pakolaisten integroimisesta. Laaja osallistuminen suunnitteluprosessiin mahdollistaa myös organisaation kollektiiviset asenteet, yhteiset mielipiteet ja arvot pakolaisten integroimisen suhteen. Mahdollisimman monen kunnan työntekijän ja viranhaltijan osallistumisen varmisti myös kunnissa sen, että kaikki olivat ”samalla sivulla” eli kaikille prosessissa mukana oleville henkilöille pakolaisiin liittyvät asiat olivat tiedossa. Vaikka tutkimus keskittyi varautumisen sijaan pakolaisten integroimisen suunnitteluun, voi tutkimuksen perusteella kuitenkin todeta sen, että selkeä vastuunjako ja etukäteissuunnitteleminen parantavat kunnan kykyä toimia. Varautumistyötä tuleekin

tehdä vastaanottamisen, pakolaisten sijoittelun ja olennaisempien tarpeiden hoitamisen lisäksi pitkän aikavälin näkökulmasta. (Busengdal 2022, 8–10.)

Kuntien varautumisessa laajamittaiseen maahantuloon olennaisinta on hahmottaa pakolaisten sijoittumiseen liittyvät paikalliset tekijät ja olosuhteet, tehdä tarvittavat yhteistyösopimukset sekä ymmärtää eri toimijoiden vastuualueet (Kuntaliitto 2022b, 5). Varautumista olisi tämän lisäksi tarkoituksenmukaista tehdä myös maakuntatasolla normaaliaikana esimerkiksi yhteistyö- ja ohjausryhmän muodossa. Maakuntatason yhteistyö- ja ohjausryhmä mahdollistaisi kuntien ja muiden maahanmuuttoon keskeisesti liittyvien viranomaisten ja yhteistyötahojen nopean ja tiiviin koordinaation kriisin sattuessa (Kuntaliitto 2022b, 21). Kunnilla on suomalaisen lainsäädännön puitteissa varautumisvelvoitteita. Kuntien varautumisvelvoitteesta säädetään kuntalaissa (410/2015), valmiuslaissa (2011/1552) ja pelastuslaissa (379/2011). Kuntalain 1 §:n mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Kunta on häiriötilanteesta huolimatta siis velvollinen huolehtimaan yhteiskunnallisesti tärkeiden peruspalveluiden, kuten varhaiskasvatuksen, perusopetuksen sekä vesi- ja jätevesihuollon palveluiden järjestämisestä ja jatkuvuuden turvaamisesta. (Kuntaliitto 2020, 10.) Kunnan keskeisten palveluiden ja toimintojen turvaaminen voi olla kuitenkin haastavaa, sillä monet kunnat ovat ulkoistaneet monia palveluitaan yksityisille palveluntuottajille.

Kuntalain 14 §:n ja 39 §:n säädetään kuntien riskienhallintavelvoitteesta, joka pitää sisällään kuntien palveluiden ja toiminnan jatkuvuuden turvaamisen. Kuntalain 14 §:n momentin 7 mukaan valtuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Kunnanvaltuusto päättää toisin sanoen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuiden, toimintatapojen ja tehtävien määrittämisestä. Kuntalain 39 §:n 7 momentin mukaan kunnanhallitus vastaa puolestaan kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Kunnanhallitus on riskienhallinnan järjestämisen ohella velvollinen raportoimaan valtuustolle riskienhallinnan järjestämisestä ja sen keskeisistä johtopäätöksistä. (Kuntaliitto 2020, 12.) Toinen kunnan varautumista keskeisesti sääntelevä laki on valmiuslaki (2011/1552). Valmiuslain 12 §:n mukaisesti kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Lisäksi valmiuslaki täsmentää kuntien toimielimien, kuten valtuuston, lisätoimivaltuuksien laajuudet poikkeusoloaikoina.

Pelastuslaki (370/2011) on kolmas kunnan varautumisvelvoitetta olennaisesti sääntelevä laki. Pelastuslain 2 § sisältää velvoitteen varautua ja ehkäistä erilaisia onnettomuuksia, rajoittaa onnettomuuksien seurauksia sekä rakentaa ja ylläpitää väestönsuojia. Pelastuslain 46 §:n mukaan valtion, hyvinvointialueen ja kunnan viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset ovat velvollisia osallistumaan pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun ja toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa niin, että pelastustoimintaa voidaan toteuttaa tehokkaasti. Pelastuslain 47 § sisältää puolestaan pelastustoiminnan suunnitelmia koskevan velvoitteen ja 65 § määrittelee väestönsuojelun varautumista koskevaa yhteistoimintaa. Lainsäädännön ohella kunnan hallintosääntö ohjaa ja määrittelee olennaisesti kunnan varautumiseen liittyviä linjauksia. Hallintosäännössä voidaan määritellä esimerkiksi toimivallan poikkeamiseen liittyviä menettelytapoja ja perusteita. Kunnanvaltuusto voi hallintosäännön perusteella siirtää toimivaltaa esimerkiksi viranhaltijoille tai toimielimille. Toimivallan siirtäminen ei koske tilanteita, jossa lainsäädännön perusteella päätösvalta on määritelty kunnan tietyille viranomaiselle. Tällöin toimivaltaa ei voi siirtää hallintosäännön nojalla. Toimivallan siirtoon koskevia päätöksiä tehtiin erityisesti koronapandemian aikana, jolloin toimivaltaa koronaa koskevissa asioissa siirrettiin viranhaltijoille, kuten kunnanjohtajalle.

Vuoden 2023 alussa toimintansa aloittavat hyvinvointialueet tulevat osaltaan vaikuttamaan kuntien varautumiseen pelastustoimen siirtyessä sosiaali- ja terveystalveluiden kanssa hyvinvointialueen järjestettäväksi. Pelastuslaitokset yhdistyvät tällöin osaksi laajempaa kokonaisuutta. Pelastuslaitokset ovat ennen muutosta tukeneet kuntia olennaisesti varautumiseen liittyvässä työssä esimerkiksi valmiussuunnittelun, häiriötilanneharjoitusten ja työryhmissä toimimisen muodossa. Tämän lisäksi monet pelastuslaitokset ovat keränneet varautumiseen liittyvää tietoa kuntiin sekä jakaneet häiriötilannetietoa kuntien käyttöön. Useimmiten pelastuslaitokset ovat solmineet kuntien kanssa palvelutasopäätöksiä valmiussuunnittelun tukemisesta. (Kuntaliitto 2022a, 6–7.)

Hyvinvointialueuudistuksen jälkeen pelastuslaitosten tarjoama tuki kunnille jatkuu normaalisti. Hyvinvointialueet tarjoavat varautumisen näkökulmasta mielenkiintoisia mahdollisuuksia kunnille. Ensinnäkin hyvinvointialueet voivat tarjota kunnille laajemman tilannekuvakokonaisuuden, joka pitäisi sisällään pelastustoimen häiriötilanteiden lisäksi myös sosiaali- ja terveystoimen häiriötilanteisiin vastaamisen esimerkiksi hyvinvointialueen oman tilannekeskuksen muodossa. Toiseksi hyvinvointialueuudistus mahdollistaa kuntien varautumisen kehittämisen laajalaisemmaksi. Hyvinvointialueet voivat myös parhailaan mahdollistaa laajempien varautumiskoulutuksien koordinoinnin ja keskittämisen, jolloin kunnat pystyvät yksittäisten

koulutuksien sijaan osallistumaan koko maakuntaa koskevaan koulutukseen. (Kuntaliitto 2022a, 12–14.)

Mahdollisuuksien ohella uudet hyvinvointialueet voivat muodostaa myös haasteita kuntien varautumiselle. Vaikka laajemman tilannekuvan ylläpitäminen on hyödyllistä, eri pelastustoimien alueilla on käytössä hyvin erilaisia tietojärjestelmiä. Tämä voi vaikeuttaa varsinkin tilannetiedon välittämistä kunnille ja kokonaiskuvan hahmottamista. Myös toimialojen välisten hallinnolliset rajat voivat vaikeuttaa kuntien varautumisen tukemista. Hallinnollisten rajojen vuoksi olisikin tärkeää pyrkiä luomaan kuntien ja hyvinvointialueiden välille yhdyspinta, jonka kautta kuntien varautumista voidaan edistää. (Kuntaliitto 2022a, 14–17.) Hyvinvointialueen ja kuntien välinen varautumisyhteistyö tulee todennäköisesti tarkentumaan vuoden 2023 aikana hyvinvointialueiden oman toiminnan ja menettelyjen vakiinnuttua.

2.4 Kriisijohtaminen ja kunnan kriisijohtamisorganisaatio

Kriisijohtamisella tarkoitetaan poikkeus- ja häiriötilanteiden johtamista, jolla pyritään estämään kriisin leviäminen ja varmistamaan alueen yleinen turvallisuus (Lavento 2009, 86). Valtioneuvoston kanslian (2009) määritelmän mukaan kriisijohtaminen on toimintamalli kriisitilanteen aikaiseen johtamiseen. Kriisijohtaminen on toimivaltaisten viranomaisten johtamaa ja johtamista avustavien organisaatioiden toimintaa, joka tapahtuu puolustuslain ja valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa. Kriisijohtaminen pitää sisällään seuraavat asiakokonaisuudet: tilannekuvan muodostaminen, tiedon saanti ja sen välittäminen, etukäteen määritellyt vastualueet, toiminnan käynnistäminen, kriisitilanteen mukainen johtaminen, kriisiviestintä ja yhteensovittamisen organisointi. (Valtioneuvoston kanslia 2009, 47–48.) Kriisijohtaminen on strategista jatkuvaa toimintaa, jolla pyritään kriisitilanteen hallintaan ja tilannetietoisuuden ylläpitämiseen (Korhonen & Ström 2012, 55). Tilannetietoisuuden ylläpitäminen on tärkeää, sillä kriisitilanteessa tehdyt päätökset perustuvat sen hetkisen tilannetiedon varaan. Monimutkaisten kriisitilanteiden johtaminen vaatii nopean reagoinnin ohella avoimuutta, verkostojen hyödyntämistä, toimintaympäristön analyysia ja uusien normaalista poikkeavien tehtävien toteuttamista (Lavento 2009, 83). Kriisijohtamiselle lähtökohdan asettaa aina olemassa oleva tilanne ja sen perusteella toimintavaltainen viranomainen. Muiden viranomaisten tehtävänä on kriisitilanteissa tukea päävastuullista viranomaista kriisijohtamisessa (Valtioneuvoston kanslia 2009, 58).

Kriisijohtamista ei voida erottaa normaaliajan johtamisesta, sillä kriisit eivät synny ja etene erillään organisaation arkipäiväisestä toiminnasta. Kriisit heijastavat usein jokapäiväistä organisaation toimintaa tai ovat jollain tapaa osa sitä. Tämän vuoksi kriisijohtamista on tärkeää tarkastella kokonaisuutena etukäteisesti ennen kriisiä ja jälkikäteisesti kriisitilanteesta toipumisen jälkeen. (Van Laere 2013, 18.) Kriisijohtaminen onkin aina riippuvainen kriisin luonteesta, kuten kriisin etenemisen nopeudesta ja kestosta (Steen & Morsut 2020, 37). Kriisijohtamisen kannalta tärkeää on kuitenkin se, että kriisiin liittyvät toimenpiteet käynnistetään ajoissa ja että kriisin kehittymistä ja mahdollista voimavarojen lisäämistä seurataan tarkasti. Häiriö- ja poikkeustilanteisiin reagoiminen ennakoivasti mahdollistaa sen, ettei kriisi kehity ja siten pahene entisestään. (Korhonen 2010, 9–10.)

Kriisijohtamista koskevassa kirjallisuudessa kriisi jaetaan usein kolmeen eri vaiheeseen, jotka ovat tilanne ennen kriisiä, akuutti kriisi ja kriisinjälkeinen aika. Jokainen kriisin vaihe painottaa johtamisen osalta eri asioita. (Lavento 2009, 85.) Ennen kriisiä on tärkeää keskittyä riskien tunnistamiseen, kriisin ennaltaehkäisyyn ja valmiustoimiin. Kriisinaikainen johtaminen käsittää kriisiin reagoimisen ja toimet, joilla kriisin vahinkoja pyritään minimoimaan. Kriisinjälkeinen johtaminen pitää sisällään puolestaan kriisin vaikutuksista toipumisen ja johtamisen kehittämisen tulevaisuuden kriisitilanteita varten. Tehokas kriisijohtaminen edellyttää jokaisen vaiheen tehokasta johtamista. (Pursiainen 2018, 5.)

Kunnan kriisijohtamisorganisaatio koostuu ylimmistä viranhaltijoista ja luottamushenkilöistä. Kriisitilanteessa viranhaltijoista koostuvan johtoryhmän rooli on olennainen, sillä se vastaa kriisiin reagoimisesta, tilannetiedon ylläpitämisestä, tarvittavien kriisitoimenpiteiden käynnistämisestä ja nopeasta päätöksenteosta. Johtoryhmä voi kokoontua hyvin lyhyellä varoitusajalla esimerkiksi toisen viranomaisen, kuten pelastuslaitoksen tai poliisin, hälytyksestä tai organisaation sisäisen hälytyksen perusteella. Sisäisen hälyttämisen periaatteena on se, että äkillisessä häiriötilanteessa kunkin tulee tehdä viipymättä ilmoitus havaitsemastaan häiriöstä esimiehelleen sekä edelleen tarvittaessa kunnan tai toimialan johdolle. (Korhonen & Ström 2012, 47.) Luottamushenkilöiden rooli kriiseissä on sen sijaan nähty pienempänä.

Kuntaorganisaation kriisijohtaminen perustuu normaaliajan johtamiseen, jossa toiminnan ytimen muodostaa kunnanjohtajasta ja toimialajohtajista koostuva johtoryhmä (Kuntaliitto 2020, 12–13). Kunnan johtoryhmässä voi edellä mainittujen lisäksi olla kutsuttuina jäseninä tai kuultavina asiantuntijoina esimerkiksi eri sidosryhmien ja viranomaisten edustajia. Johtoryhmän puheenjohtajana toimii useimmiten kunnanjohtaja, joka vastaa erityisesti päätöksenteon, viestinnän

ja palveluiden johtamisen yhteensovittamisesta. Toimialakohtaiset johtajat eli kunnan johtavat viranhaltijat huolehtivat puolestaan oman toimialansa johtamisesta, yhteydenpidosta viranomaisten välillä ja ajankohtaisen tiedon välittämisestä johtoryhmälle. (Korhonen & Ström 2012, 31–33.)

Kunnan viranhaltijoilla on kriisitilanteissa annettu suhteellisen laajat toimivaltuudet (Valtioneuvosto 2009, 45). Kuntien kriisiajan johtoryhmätyöskentely perustuu säännöllisille tapaamisille, jossa viranhaltijat käyvät lävitse esimerkiksi kriisin kehittymiseen, tilannetiedon päivittämiseen, ohjeistukseen ja käytännön toimiin liittyviä asioita. Kunnan johtoryhmän tärkein tehtävä on näiden edellä mainittujen asioiden lisäksi tehdä päätöksiä olemassa olevan tiedon mukaisesti. Kriisitilanteet haastavat kuntien päätöksentekoa, sillä kriisien aikana luotettavan ja ajantasaisen tilannetiedon saaminen on epävarmaa. Epävarmuudesta huolimatta päätöksiä tulisi kuntaorganisaatiossa pystyä tekemään nopeasti. (Van Laere 2013, 20.)

Kuntien kriisijohtaminen perustuu moniin lakisääteisiin velvoitteisiin. Laajamittaisen maahantulon kaltaista tilannetta ei ole suomalaisen lainsäädännön puitteissa määritelty tulijamäärän perusteella, mutta vakiintuneen käytännön mukaan laajamittaisesta maahantulosta voidaan puhua, kun tulijamäärä ylittää 20 000 henkilön rajan lyhyen ajan sisällä (Kuntaliitto 2022b, 16). Ukrainan pakolaiskriisin osalta erityisesti perusopetuslaki (1998/628) velvoittaa kuntaa järjestämään palveluita alueellaan. Kunnilla on ensinnäkin perusopetuslain 4 §:n mukaan velvollisuus järjestää alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille lapsille perusopetusta. Kuntia myös kannustettiin järjestämään varhaiskasvatusta lain (540/2018) mukaisesti varhaiskasvatusta kunnassa oleskeleville ukrainalaisille lapsille. Kunnat eivät kuitenkaan olleet velvoitettuja tarjoamaan varhaiskasvatusta tilapäisten suojelun piirissä oleville lapsille. Edellä mainittujen palveluiden lisäksi kunnat järjestivät keväällä 2022 ukrainalaisille kiireellisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, pelastuslaitoksen vastuulle kuuluvia kiinteistöjen tarkastuksia majoituksen järjestämistä varten sekä perustivat majoitusyksiköitä alueelleen (Kuntaliitto 2022b, 18). Kuntien kriisinhallinnan suorituskykyyn laajamittaisen maahantulon tilanteessa vaikuttaakin olennaisesti etukäteinen valmiussuunnittelu ja käytettävissä olevat resurssit, kuten majoitustilat, tietojärjestelmät ja henkilöstön määrä (Kuntaliitto 2022b, 14).

Kunnat tekivät erityisesti majoitusyksiköiden perustamisen suhteen läheistä yhteistyötä vastaanottokeskusten kanssa, sillä jokainen tilapäistä suojelua hakenut ukrainalainen oli kunnan majoituksesta riippumatta aina jonkun vastaanottokeskuksen asiakas. Monet kunnat siis tuottivat vapaaehtoisesti monia vastaanottokeskuksille kuuluvia vastaanottopalveluita, joista kunta sai korvauksen erikseen Maahanmuuttovirastolta. Kuntamallilla pyrittiin helpottamaan

vastaanottokeskusten kokemaa painetta pakolaisten suhteen ja lisäämään tilanteen kokonaisuhoitoa. Laajamittaiseen maahantuloon liittyy kuntien näkökulmasta kuitenkin myös riskejä. Merkittävin vaara laajamittaisen maahantulon tilanteessa on se, ettei maahantulijoiden hallintaa, rekisteröintiä ja vastaanottoa pystytä järjestämään hallitusti, ja siten oleskelulupamenettelyä ei pystytä toteuttamaan riittävän nopeasti. Uhkan kohteena Suomessa on lisäksi yhteiskunnan henkinen kriisinkestokyky. (Kuntaliitto 2022b, 5.)

Kunnan poliittisen johdon rooli on kriisitilanteissa vähäisempi. Vaikka poliittinen johto ei olekaan kriisijohtamisorganisaation keskiössä, pystyy se muutamalla tavalla vaikuttamaan kunnan varautumiseen ja kriisinaikaiseen johtamiseen. Ensinnäkin poliittisten toimielimien tehtävänä on päätöksenteon kautta luoda kunnalle toimintaedellytyksiä kriisitilanteita varten. Konkreettisesti tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kunnanhallitus varaa kunnan varautumiselle resurssijaon avulla riittävästi edellytyksiä tai päättää pitkäaikaisten kriisien lisärahoituksesta. Toiseksi kunnanhallitus huolehtii valmiussuunnittelun ajantasaisuudesta, sillä se valvoo ja hyväksyy toimialojen valmiussuunnitelmat. Kunnanhallituksen tulee myös huolehtia siitä, että ajantasaisen valmiussuunnittelutiedon ylläpitoon on riittävästi resursseja. Luottamushenkilöiden voidaan edellä mainittujen tehtävien lisäksi katsoa omaavan informointitehtävän kuntalaisiin päin. Kriisitilanteiden kannalta onkin tärkeää, että myös luottamushenkilöt ovat informoituja tilanteesta ja sen etenemisestä, sillä he pystyvät välittämään tätä tietoa eteenpäin kunnan asukkaille. Poliittiset toimielimet, kuten valtuusto, pystyvät päätöksenteon kautta siirtämään toimivaltaansa myös viranhaltijalle. (Juntunen ym. 2009, 77–79.)

Kriisinaikaista johtamista on tarkasteltu viime vuosina myös julkisorganisaation mukautumisen näkökulmasta. Eckhard ym. (2021) tutkivat Saksan paikallishallinnon johtamista vuosien 2015–2016 pakolaiskriisin aikana. He olivat erityisen kiinnostuneita siitä, miten paikallishallinto kykenee sopeutumaan kriisin tuomiin muutoksiin ja mahdollistaako organisaation sopeutuminen tehokkaamman kriisijohtamisen. (Eckhard ym. 2021, 417–418.) Tutkimuksessaan Eckhard ym. (2021) analysoivat 235 lääni- ja piirivapaan kaupungin antamia kyselytuloksia, jotka keskittyivät julkishallinnon johtajien itsearviointiin pakolaiskriisistä. Keskeisimpiä tutkimustuloksia olivat esimerkiksi se, että maakuntien välillä oli joustavuuden ja mukautumisen osalta jonkin verran vaihtelua. Esimerkiksi joistakin kaupunkien hallinnoista tuli joustavampia kuin toisista. Toinen tärkeä tutkimustulos oli se, että joustavampi ja osallistavampi hallinnollinen toiminta oli yhteydessä kriisijohtamisen tehokkuuteen. Mitä joustavampi ja osallistavampi julkinen hallinto oli, sitä

tehokkaampaa myös kriisijohtaminen oli. (Eckhard ym. 2021, 425–426.) Sen sijaan Eckhard ym. (2021) eivät pystyneet todentamaan, että julkishallinto oli joustavampaa sellaisissa kaupungeissa, joissa pakolaisia oli kaikista eniten.

Tämän pohjalta Eckhard ym. (2021) tulivat tutkimuksessaan ensinnäkin siihen johtopäätökseen, että julkisorganisaatioiden tulisi pohtia kriisivalmiuksiaan valmiussuunnittelun sijaan enemmän sopeutumisen näkökulmasta. Tehokaan kriisijohtamisen toteuttamiseksi pakolaiskriisin kaltaisen tilanteen sattuessa organisaation tulisi pystyä muuttamaan hallintokäytäntöjään joustavimmiksi ja siten mukautumaan vallitsevaan tilanteeseen. Toinen johtopäätös oli, että julkisorganisaatioiden olisi tärkeää sopeutumisen ja hallinnon joustavuuden lisäämisen ohella muodostaa kontakteja alueen muihin toimijoihin yksityisellä ja kolmannella sektorilla. (Eckhard ym. 2021, 430.) Yhteistyön merkitystä kriisijohtamisen onnistumisessa tarkastellaan lähemmin aluvuossa 2.6.

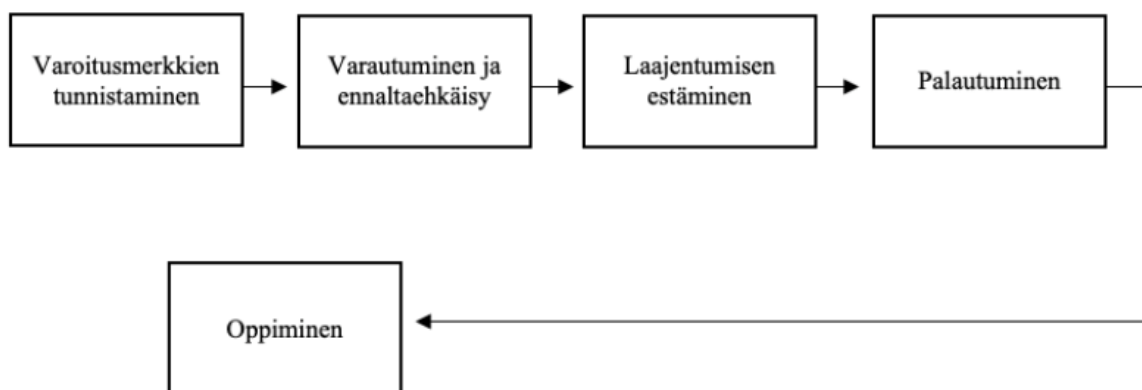
2.5 Kriisijohtamisen teoreettiset mallit

Perinteiset kriisijohtamisen mallit perustuvat usein keskusjohtoisuudelle eli johdon merkittävälle asemalle kriisin hallinnassa. Perinteisiä kriisijohtamisen malleja voi kuvailla luonteeltansa puolesta organisaatiokeskeisiksi, byrokraattisiksi ja lineaarisiksi. Organisaatiokeskeisyys näkyy esimerkiksi johdon laatimina valmiussuunnitelmina, valmiusharjoituksina, organisaation ja johdon maineena sekä oppimiskertomusten rakentamisena. Byrokraattisuus ilmenee puolestaan hierarkioina, toimivaltasuhteina, auktoriteetteina, muodollisina sääntöinä, kontrollina ja oikean tiedon korostamisena. (Hakala 2011, 73–74.) Lineaarisuudella tarkoitetaan edelleen perinteisten mallien yhteydessä kolmivaiheisuutta, johon erilaiset toimintasuunnitelmat pohjautuvat. Useimmiten nämä mallit etenevät kronologisesti varautumisesta kriisitilanteeseen ja lopulta kriiseistä palautumiseen (Seeck 2009, 8).

Vanhin ja tunnetuin kriisijohtamisen malli on PPRR-malli, jonka vaiheita ovat ennaltaehkäisy (*prevention*), varautuminen (*preparedness*), vastatoimi (*response*) ja palautuminen (*recovery*). PPRR-malli on kansainvälisesti tunnettu ja sitä on hyödynnetty erityisesti katastrofitilanteiden hallitsemisessa (Gabriel 2003, 75–75). PPRR-mallin pohjalta on kehitetty myös uusia kriisijohtamisen malleja, joista tunnetuin esimerkki on Mitroffin (1988) laatima viisivaiheinen kriisijohtamisen malli. Kyseinen malli painottaa PPRR-malliin nähden enemmän kriisisignaalien tunnistamista ja ennaltaehkäisyn merkitystä kriisijohtamisen tehtävänä. Mitroffin mukaan

organisaatiot voivat myös parantaa kriisinkestokykyään panostamalla johtamiseen jokaisen kriisin eri vaiheessa.

Mitroffin kriisijohtamisen mallin (kuvio 1) ensimmäinen vaihe on varoitusmerkkien havaitsemisen vaihe. Mitroff on myös havainnut, että hyvin varautuneet organisaatiot pyrkivät aktiivisesti tarkastamaan ja tutkimaan päivittäisten toimenpiteiden ja hallintorakenteiden toimintaa mahdollisten virheiden ja ongelmakohtien varalta. Varoitusmerkkien tunnistaminen vaatii organisaatiolta relevantin informaation erottamista muun informaation joukosta. (Pearson & Mitroff 1993, 52–53.) Mallin toinen vaihe on puolestaan varautumisen ja ennaltaehkäisyn vaihe, joka painottaa systemaattisen varautumisen merkitystä kriisin johtamisessa. Varautuminen ja ennaltaehkäiseminen eivät kuitenkaan tarkoita sitä, että organisaation tulisi pyrkiä kaikkien kriisien estämiseen, vaan ennemmin organisaation tulisi panostaa mahdollisimman paljon siihen, ettei kriisitilanteita syntyisi. (Mitroff 1988, 19.) Mallin toinen vaihe sisältää edellä mainittujen seikkojen ohella kriisitiimin perustamisen, varautumisharjoitusten toteuttamisen ja kriisikoulutuksen järjestämisen kaltaiset toimenpiteet.



Kuvio 1. Mitroffin viisivaiheinen kriisijohtamisen malli (Mitroff 1988, 19).

Mitroffin mallin kolmas vaihe on laajentumisen estämisen vaihe, jolla pyritään minimoimaan kriisin aiheuttamat vahingot ja estämään kriisin vaikutusten laajentuminen. Mallin kolmas vaihe tapahtuu kriisin ollessa jo ”päällä” ja siten edellyttää reagoivaa ja tarkoituksenmukaista kriisijohtamista. Mitroff toteaa, että vahinkojen laajentumista estävien toimenpiteiden suunnittelu on vaikeaa kriisin ollessa pahimmillaan. Tämän vuoksi organisaatiot, jotka ovat varautuneet erilaisiin kriisitilanteisiin etukäteen, pystyvät estämään kriisin vaikutusten laajentumisen tehokkaammin ja nopeammin. Neljäs vaiheessa organisaatio pyrkii palautumaan kriisistä. Tässä vaiheessa keskeistä on löytää

keinoja kriisiä edeltäneen normaalitilanteen palauttamiseksi. (Pearson & Mitroff 1993, 53–54.) Mitroff on lisännyt omaan mallinsa viidenneksi vaiheeksi kriiseistä oppimisen vaiheen, jota perinteisestä PPRR-mallista ei löydy. Vaihe pitää sisällään kokonaisvaltaisen reflektion siitä, mitä kriisistä opittiin, mikä kriisitilanteessa toimi ja mikä puolestaan ei toiminut. Mitroffin mukaan tämän vaiheen onnistumisen kannalta on tärkeää pyrkiä tuomaan ilmi niin positiivisia kuin negatiivisia seikkoja ilman syntipukiksi joutumisen pelkoa. Organisaation tulisikin syyllisten etsimisen sijaan keskittyä organisaation kehittämiseen ja nykyisten ongelmakohtien ratkaisemiseen. (Pearson & Mitroff 1993, 54.)

Pearson ja Mitroffin (1993) mukaan kriisijohtamiseen vaikuttaa olennaisesti kriisin eri vaiheiden lisäksi kriisityyppi, etukäteen tehdyt varautumistoimenpiteet, organisaatiojärjestelmät ja sidosryhmät. Organisaation systeemeillä he viittaavat organisaation tekniseen, infrastruktuurilliseen, kulttuuriseen, emotionaaliseen ja inhimilliseen järjestelmään. Näistä tekninen järjestelmä tarkoittaa osatekijöitä, jotka ovat olennaisia organisaation tehtävien suorittamiselle. Nämä voivat pitää sisällään esimerkiksi erilaisia tarvikkeita tai materiaaleja. Infrastruktuurin osalta organisaatiossa tulisi taas panostaa esimerkiksi tehokkaiden viestintäkanavien perustamiseen, selkeään vastuunjakoon ja huonojen uutisten raportointiin. Kulttuurisella järjestelmällä tarkoitetaan edelleen arvoja, joiden mukaan organisaatio toimii. Emotionaalinen järjestelmä viittaa työntekijöiden tunteisiin, ja sen tarkastelu on erityisesti tärkeää kuormittavissa tilanteissa, sillä ihmisten käyttäytyminen on tällöin vähemmän ennustettavaa. Inhimillinen järjestelmä pitää viimein sisällään ihmiset sekä erilaiset koneet ja laitteet. (Pearson & Mitroff 1993, 54.) Tässä tutkimuksessa keskitytään kuitenkin kriisijohtamisen eri vaiheiden tarkastelemiseen Ukrainan pakolaiskriisissä kriisiorganisaation osajärjestelmien tarkastelun sijasta.

Muita tunnettuja kriisijohtamisen malleja ovat kehittäneet Steven Fink sekä Alfonso Gonzales-Herrero ja Cornelius Pratt. Finkin esittämä malli on Mitroffin malliin verrattuna vanhempi ja sisältää yhteensä neljä vaihetta, jotka ovat varoitussignaalien havaitseminen, kriiseihin varautuminen, kriisitilanne ja kriisin jälkeisen tilanteen vaiheet. Kriisi nähdään Mitroffin mallin tapaan Finkin mallissa pidempiaikaisena kehittyvänä tapahtumana. Keskeisin ero Mitroffin kehittämään malliin on se, ettei Fink ole sisällyttänyt omaan malliinsa oppimista omaksi vaiheekseen. (Pedak 2009, 8.) Gonzales-Herreron ja Prattin kehittämä malli on Finkin mallin tavoin nelivaiheinen ja se pitää sisällään kriisin syntymisen, kasvamisen, kypsymisen ja heikentymisen vaiheet. Gonzales-Herreron ja Prattin mallissa kriisijohtaminen nähdään muihin malleihin poiketen elinkaarimaisesti. Lisäksi malli on painottaa muihin esitettyihin malleihin verrattuna enemmän kriisiviestinnän merkitystä.

(Gonzales & Pratt 1996, 86–87.) Vaikka Mitroffin malli on kehitelty alun perin yksityisen sektorin organisaatioiden kriisitilanteita varten, voidaan mallia hyödyntää myös julkisen sektorin organisaatioissa sen yleisluonteisuuden vuoksi.

2.6 Verkostohallinta kuntaorganisaation toiminnassa

Uusi hallinta-ajattelu (eng. *new public governance*) on 1990-luvulta lähtien muuttanut merkittävästi kuntaorganisaatioiden johtamistapaa ja toimintaa, sillä se korostaa suuntauksena organisaatioiden välisiä suhteita, verkostojen merkitystä sekä palveluiden tehokkuutta ja tuloksellisuutta (Osborne 2006, 384). Hallinta-ajattelu on painottanut lähestymistapana erityisesti kunnan tekemää yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa niin organisaation sisäisesti, paikallisella tasolla kuin ylipaikallisella tasolla. Kuntaorganisaation sisäinen yhteistyö pitää sisällään yhteistyön kunnan eri sektoreiden, viranhaltijoiden ja poliitikkojen kesken. Yhteistyötä voidaan tehdä myös paikallisesti esimerkiksi kunnan alueen yritysten, yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen, muiden julkisyhteisöjen, järjestöjen ja kuntalaisten kanssa. Ylipaikallista yhteistyötoimintaa kunta voi puolestaan harjoittaa esimerkiksi muiden kuntien, alueellisten julkisyhteisöjen, valtion sekä kansainvälisten järjestöjen ja liittojen kanssa. Yhteistyötä onkin ryhdytty kunnissa hyödyntämään erityisesti palveluiden järjestämisen keinona kunnan perinteisen oman palvelun tuottamisen, kuntien välisen kuntayhtymätoiminnan ja palveluiden ulkoistamisen sijaan. (Haveri & Anttiroiko 2009, 200–202.)

Varsinkin viime vuosina kunnat ovat alkaneet hyödyntämään uudelle hallinta-ajattelulle tyypillistä verkostoitumista ja interaktiivista hallintaa palveluiden järjestämisen vaihtoehtoisena keinona. Nykypäivän kunnat ovat niin Suomessa kuin muualla Euroopassa vahvasti verkostoituneita ja tekevät kansainvälistä yhteistyötä erityisesti verkostojen avulla (Doomernik 2018, 92). Muutos kuntien toiminnassa on verkostoajattelun näkökulmasta luonnollinen, sillä ihmisiä voidaan harvoin tarkastella pelkästään yksittäisinä toimijoina, vaan ennemminkin ihmisten välisten sosiaalisten verkostojen valossa (Virtanen & Stenvall 2019, 159). Julkisorganisaatioita koskevassa kirjallisuudessa on myös esitetty, että olemassa olevien ongelmien monimutkainen luonne edellyttää ratkaisujen löytämiseksi monien eri toimijoiden tietämystä, osaamista ja resursseja. Verkostoilla (eng. *networks*) tarkoitetaan organisointitapaa, joka rakentuu kaikkia verkosto-osapuolia hyödyttäviin yhteistyösuhteisiin ja joiden tarkoituksena on yhdistää eri toimijoiden osaamista ja tietoa yhteisesti määriteltyjen tavoitteiden toteuttamiseksi. Klijn ja Skelcher (2007) määrittelevät verkostohallinnan puolestaan (eng. *governance network*) toiminnaksi, jossa päätöksentekoa ja toimeenpanoa toteutetaan hallinnon, yksityisen sektorin ja julkisen sektorin muodostamissa verkostoissa. Syy verkostojen syntymiseen

johtuu tarpeesta yhdistellä eri toimijoiden osaamista, resursseja ja valtaa yhteisesti määriteltyjen tarkoitusten toteuttamiseksi. (Haveri & Anttiroiko 2009, 206.)

Verkostot ovat kumppanuuteen verrattuna väljempi ja joustavampi keino yhteistyön tekemiseen (Haveri & Anttiroiko 2009, 204–206). Organisaatorajat ylittävä toiminta voidaan nähdä myös keinona uudistumiseen sekä innovaatioiden syntyyn ja leviämiseen (Virtanen & Stenvall 2019, 160). Verkostot perustuvat yleensä verkostossa olevien julkisten, yksityisten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden yhteisiin toimenpiteisiin ja keskinäisriippuvuuteen toisistaan. Kunnissa tyypillisiä verkostoja muodostuu esimerkiksi kansainvälisyyden, koulutuksen, ilmastonmuutoksen ja ympäristöasioiden ympärille. Hyvänä esimerkkinä kuntien yhteistyöverkostoista toimii esimerkiksi kuntien hiilineutraalisuuteen tähtäävä HINKU-verkosto.

Verkostot voivat olla tapa hoitaa organisaatorajat ylittäviä kysymyksiä. Haasteiksi maahanmuutto- ja pakolaisasioiden hoitamiseksi verkostoistoissa muodostuvat erilaiset yhteistyön tekemisen esteet, kuten organisaatioreviirit, salailu ja jatkuvuuden puute (Kettunen 2020, 13). Kettunen (2020) tutkimusraportin mukaan kunnat toimivat maahanmuuttoasioissa yleensä koordinoituvissa, johon liittyy erityisesti tiedonvaihtoa ja neuvontaa kunnan muiden toimialojen, yritysten, uskonnollisten yhdyskuntien ja kansalaisjärjestöjen sekä yhdistysten kanssa (Kettunen 2020, 23–24). Koordinoinnin tehtäviin liittyy myös kunnan eri toimialojen yhteensovittaminen ja suhteet muihin maahanmuuton kannalta keskeisiin toimijoihin (Kettunen 2020, 23–24). Tämä on loogista, sillä kunnalla on usein parhain tietämys alueensa resursseista ja paikallisista tarpeista (Van Laere 2013, 19).

Maahanmuutto- ja pakolaisasioiden hoitaminen on edellä mainitusti organisaatorajat ylittävää toimintaa, johon osallistuu toimijoita niin valtion- ja kunnanhallinnosta, kolmannelta sektorilta kuin yrityspoolelta. Tämän vuoksi on luontevaa hyödyntää verkostoja organisaatorajat ylittävien ongelmien ratkaisuisissa. (Kettunen, 2020, 13.) Kettunen (2020) tuli tähän johtopäätöksen vertaillen tutkimuksessa neljän kaupungin maahanmuuttoasioiden organisointia ja johtamista. Kunnassa maahanmuuttoon liittyvät palvelut eivät ole oma kunnallinen toimialansa, vaan ne limittyvät muihin kunnallisiin toimintoihin, kuten sivistys- ja kulttuuripalveluihin. Maahanmuuttoon liittyvä hallinto on Kettusen (2020) mukaan verkostomaista toiminnan luonteesta johtuen. Useissa kunnissa maahanmuuttoasioiden koordinointi on sijoitettu osaksi työllisyys- tai sivistyspalveluiden toimintaa. Esimerkiksi Tampereen kaupungilla maahanmuuttajien kotouttamiseen ja neuvontaan liittyvät palvelut on sijoitettu työllisyys- ja kasvupalveluiden palveluryhmään. Kunnat ovat perustelleet maahanmuuttoasioiden sijoittamista työllisyys- ja sivistyspalveluiden toimintaan sillä,

että kyseisillä palveluilla on tärkeä rooli maahanmuuttajien kotouttamisessa. (Kettunen, 23–24.) Eckhard ym. (2021) havaitsivat kolmannen sektorin merkityksen Saksassa vuosien 2015–2016 pakolaiskriisiin aikana. Kolmas sektori auttoi merkittäväällä tavalla julkishallintoa pakolaisille suunnatuilla lahjoituksilla ja vapaaehtoistyöllä. Konkreettisia esimerkkejä näistä ovat esimerkiksi huonekalut, vaatteet ja erilaiset tulkkaus- ja käännöspalvelut. (Eckhard ym. 2021, 421–422.)

Myös lainsäädäntö velvoittaa kuntia tekemään laaja-alaista yhteistyötä maahanmuuttopalveluissa ja kotouttamistoiminnassa. Laki kotouttamisen edistämisestä 31 §:n mukaisesti paikallisten viranomaisten tulee kehittää kotouttamistoimintaansa monialaisena yhteistyönä. Tähän yhteistyöhön osallistuvat kunta, työvoimaviranomainen, hyvinvointialue, Kansaneläkelaitos ja poliisi sekä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestävät järjestöt, yhdistykset ja yhteisöt (Laki kotouttamisen edistämisestä 2010/1386). Koska toimijoita maahanmuuttoasioiden hoitamisessa ja kehittämisessä on useita, on tärkeää, että tehty yhteistyö hyödyttää kaikkia verkostossa olevia osapuolia ja että sen tulokset ovat selkeästi osoitettavissa (Kettunen, 2020, 13).

Busengdal (2022) tuo artikkelissaan esille, että koordinaattorin nimeäminen yksinkertaistaa kotouttamisasioiden sisällyttämistä kunnan strategiaan käytäntöihin. Artikkelissa tuodaan myös esille verkostojen merkitys kunnan integroimispyrkimyksissä. Tutkimuksen kohteena olevissa norjalaisissa kunnissa pakolaisten sopeuttamista koskevat verkostot sisälsivät edustajia kouluista, päiväkodeista, terveydenhuollosta, maahanmuuttovirastosta ja kulttuuripalveluista. (Busengdal 2022, 11.) Edustajien monimuotoisuus mahdollisti tutkimuksen mukaan sopeuttamista koskevien yhtenäisten työskentelytapojen luomisen koko kuntaorganisaatiossa (Busengdal 2022, 11). Myös Eckhard ym. (2021) ovat todenneet pakolaiskoordinaattorin nimeämisen helpottavan ajantasaisen tiedon kulkua ja yhteistyön tekemistä. Koordinaattori oli Busengdalin (2022) mukaan pakolaiskriisin hoitamisessa olennaisessa roolissa, koska mukana olevia toimijoita oli monia. Koordinaattorin olemassaolo tekee paikallishallinnon toiminnasta myös organisoidumpaa (Eckhard. ym 2021, 421).

Pakolaisiin perustuvia yhteistyöverkostoja on tutkittu aiemmin erityisesti eurooppalaisessa kontekstissa. Pakolaisuus ja maahanmuutto ovat loistavia esimerkkejä paikallisella tasolla esiintyvistä globaaleista ongelmista. Aikaisemmin valtioilla on ollut johtava rooli pakolaispolitiikan ja -käytäntöjen suunnittelemisessa ja hoitamisessa. Vuoden 2015 pakolaiskriisi aiheutti kuitenkin ilmiönä sen, että monet eurooppalaiset kunnat saivat keskeisemmän roolin pakolaisasioiden hoidossa. Tämä johtui suurimmaksi osaksi valtionhallintojen kyvyttömyydestä vastata vuoden 2015 kaltaisiin

suuriin pakolaisvirtoihin. Valtionhallinnon kyvyttömyys käynnistikin monissa eurooppalaisissa kunnissa tarpeen ottaa vastuuta pakolaisten ja maahanmuuttajien vastaanottamisesta ja sijoittamisesta. (Lacroix 2021, 1030–1031.)

Kuntien vahvistunut rooli pakolaisten vastaanottamisessa ja integroimisessa on luonnollinen, sillä kunnat ovat yleensä niitä viranomaisia, jotka pakolaiset useimmiten ensimmäisenä tapaavat. Vuoden 2015 pakolaiskriisi aiheutti edellä mainittujen seikkojen ohella myös sen, että pakolaisasioiden hoitamisen luonne muuttui valtiojohtoisuudesta monitasohallinnollisemmaksi. Maahanmuuttoon ja pakolaisten vastaanottamiseen ja kotouttamiseen osallistui yhä enemmän toimijoita eri hallinnon tasoilta, kuten kunnista, aluehallinnosta, valtiolta ja kansainväliseltä tasolta Euroopan unionista. (Doomernik 2018, 91.)

Eurooppalaiset kaupungit ja kaupunkiverkostot ovat viime vuosina toivoneet tunnustusta pakolais- ja maahanmuuttopolitiikan eteen tekemistä ponnisteluista. Alexander (2003, 423) on luokitellut paikallishallinnon erilaisia tehtäviä maahanmuuttopolitiikan suhteen. Kaupungilla on ensinnäkin oikeudellinen ja poliittinen tehtävä maahanmuuttopolitiikan suhteen. Kyseiseen tehtävään liittyy erityisesti pakolaisten ja maahanmuuttajien kansalaisuuden määrittelyyn liittyvät seikat. Kaupungit pyrkivät muovaamaan kansalaisuuden määritelmää erityisesti paperittomien maahanmuuttajien kautta. Paperittomilla maahanmuuttajilla tarkoitetaan maahan tulleita ihmisiä, joilta puuttuu laillinen oleskeluoikeus. Laillisen oleskeluoikeuden puuttuminen vaikeuttaa erityisesti terveydenhuollon palveluiden saamista. Tämän vuoksi esimerkiksi Barcelonassa muutettiin kunnallista väestönlaskentaa siten, että väestönlaskennan perustan muodostaa asukaskansalaisuus (eng. *resident citizenship*). Tällöin kaupunkiin rekisteröityä henkilöä pidetään laillisena kansalaisena, jolla on oikeus esimerkiksi koulutus- ja terveydenhuollon palveluihin sekä tiettyihin sosiaalietuuksiin. Barcelona muutti toiminnallaan siten kansallista kansalaisuuspolitiikkaa ja onnistui saamaan paperittomat maahanmuuttajat tärkeiden palveluiden piiriin. Kaupungeilla voidaan siten katsoa olevan myös vaikutusta siihen, mitä kansalaisuus todellisuudessa on. (Doomernik 2018, 94.)

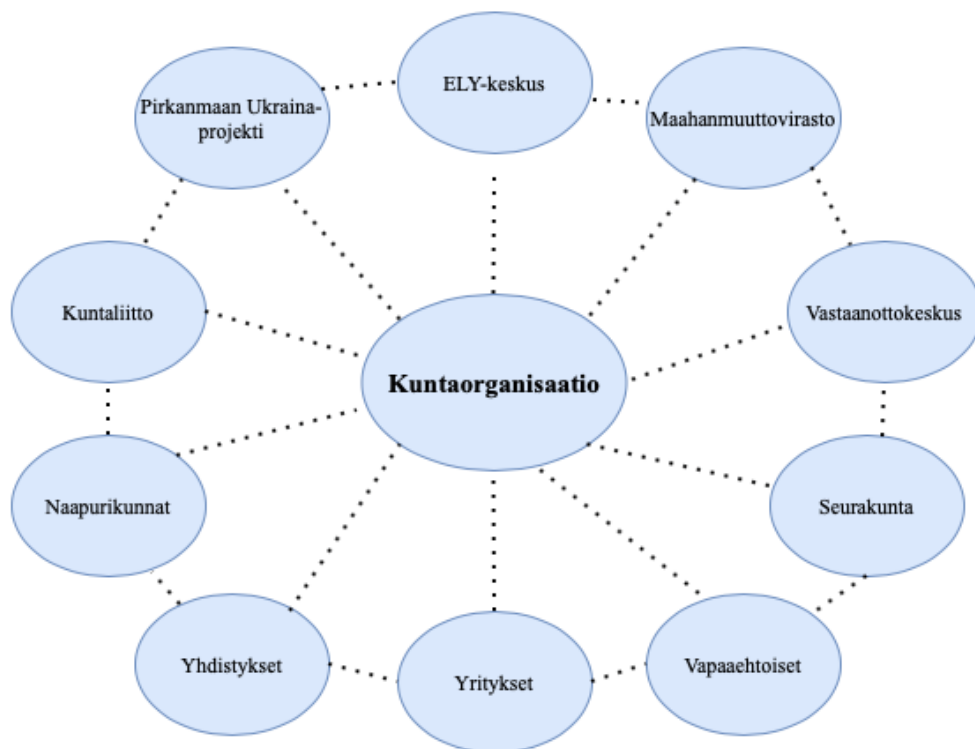
Alexander (2003, 422) määrittelee kaupungeille myös toisen tehtävän, joka pitää sisällään maahanmuuttajien ja pakolaisten sosiaalisen osallisuuden sekä toimeentulo- ja talousasioiden poliittisen ohjauksen. Kaupungeilla on esimerkiksi tärkeä rooli maahanmuuttajien työllistämässä ja osallistumiseen kannustamisessa. Kaupungit pyrkivät esimerkiksi arvioimaan ja keskustelemaan pakolaistensa kanssa heidän vahvuuksistaan ja taidoistaan sekä järjestämään maahanmuuttajille ja pakolaisille harjoittelu- ja vapaaehtoistyömahdollisuuksia. Kaupungit tekevät edellä mainittujen

asioiden lisäksi aktiivisesti yhteistyötä paikallisten yritysten ja työnantajien kanssa. Monet kaupungit ovat esimerkiksi järjestäneet pakolaisille vierailuja paikallisiin yrityksiin, joissa maahanmuuttajat ja työnantajat pääsevät tapaamaan toisensa ”*meet and greets*” -tyyppisesti. (Doomernik 2018, 95.) Osallistamisen suhteen kaupungit ja kunnat tekevät tiivistä yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan ja paikallisten toimijoiden kanssa. Kunnat käyttävätkin osallistamisen suhteen hyödyksi omaa itsemääräämisoikeuttaan ja luovuuttaan. Kuntien vahvuutena pakolaisten ja maahanmuuttajien suhteen on myös se, että ne ovat lähellä kaikkia pakolais- ja maahanmuuttopolitiikan kannalta keskeisiä tahoja, kuten maahanmuuttajia, työnantajia ja kansalaisyhteiskuntaa. (Doomernik 2018, 96.) Alexander (2003, 423) on määritellyt kaupungeille myös kulttuurisen ja uskonnollisen roolin, joka painottaa esimerkiksi uskonnollisiin ja kulttuurillisiin käytäntöihin sekä erilaisten ryhmien välisiin suhteisiin liittyviä menettelyitä. Viime vuosina kaupunkien rooli on erityisesti uskonnollisissa käytännöissä kuitenkin vähentynyt merkittävästi, eikä se ole yhtä olennainen kuin edellä mainitut kaksi tehtäväaluetta. (Doomernik, 2018, 96.)

Pakolaisasioiden johtaminen vaatii yhteistyön tekemistä. Sen vuoksi kunnat ovat Ukrainan pakolaiskriisin aikana toimineet yhteistyöverkostoissa yhteiskunnan muiden viranomaisten, paikallisten yritysten, seurakunnan, järjestöjen, yhdistysten ja vapaaehtoisten kuntalaisten kanssa. Kunnille on näissä verkostoissa muodostunut pakolaisasioiden koordinoinnin ja johtamisen vastuurooli, sillä kunnat ovat Maahanmuuttoviraston kuntamallin mukaisesti olleet vastuussa pakolaisten vastaanottamiseen ja sopeuttamiseen liittyvien asioiden järjestämisestä. Kunnat ovat tehneet verkostomaista yhteistyötä erityisesti alueellaan olevien yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Tämä yhteistyö on mahdollistanut kuntaorganisaatioille lisäresursseja, joita kunnilla itsellään ei ole. Esimerkiksi vapaaehtoiset ovat aikaisempien pakolaiskriisien aikana osoittautuneet tärkeäksi voimavaraksi. Saksassa vuosien 2015–2016 pakolaiskriisin aikana vapaaehtoiset lahjoittivat ennen näkemättömän määrän vaatteita, ruokatarvikkeita ja huonekaluja pakolaisille. Lisäksi monet vapaaehtoiset tarjoutuivat auttamaan paikallishallintoa esimerkiksi käänösavussa tai lastenhoitoon liittyvien palveluiden järjestämisessä. (Ekchard ym. 2021, 422.) Valtion virastojen, kuten Maahanmuuttoviraston, kanssa yhteistyön tekeminen on perustunut enemmän valtion antamaan neuvontaan ja tiedonvälitykseen. Yhteistyö ei toisin sanoen ole ollut yhtäläistä valtion suuntaan, vaan kunta on ennemminkin vain noudattanut valtion antamia ohjeita.

Alla olevassa kuviossa (kuvio 2) on mallinnettu kunnan tekemää verkostoyhteistyötä pakolaiskriisien aikana. Kuvioista selviää se, mitkä yhteistyökumppanit ovat pakolaiskriisien aikana kunnille kaikista keskeisimpiä ja miten verkostossa olevat eri toimijat ovat yhteydessä toisiinsa. Kuvio on suuntaa-

antava yleistys kuntien tekemästä verkostoyhteistyöstä Ukrainan pakolaiskriisin aikana. Yleisluonteisuuden vuoksi kuvion pohjalta ei voida tehdä kaikkia suomalaisia kuntia koskevia johtopäätöksiä. On myös tärkeää huomata, että kunnan tekemä verkostoyhteistyö voi olla myös hyvin erilaista esimerkiksi toisessa eurooppalaisessa valtiossa. Sen tähden alla olevaa kuviota ei voida yleistää muualle Eurooppaan.



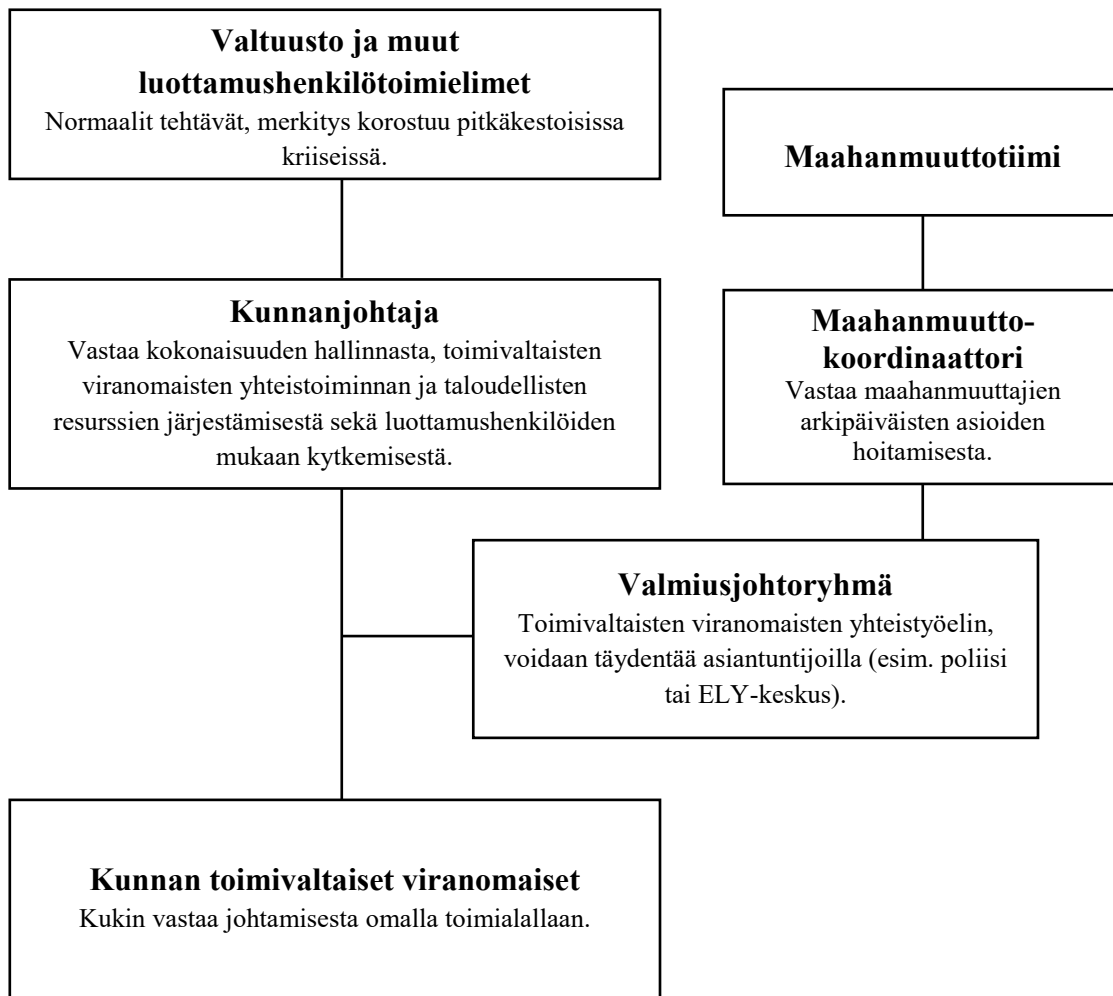
Kuvio 2. Kuntaorganisaation verkostoyhteistyö Ukrainan pakolaiskriisin aikana.

Lacroix (2021) on tarkastellut maahanmuuttoon liittyviä kaupunkiverkostoja verkostojen muodostumisen näkökulmasta. Hän on luokitellut maahanmuuton liittyvät kaupunkiverkostot spontaaneihin turvallisuuteen keskittyneihin verkostoihin ja kansainvälisten järjestöjen rahoittamiin ”kutsuttujen verkostoihin” (eng. *co-opted networks*). Näistä spontaanit verkostot muodostuvat ruohonjuuritasolta paikallisviranomaisten spontaanin toiminnan myötä ”alhaalta ylös”, kun taas ”kutsuttujen verkostot” muodostuvat kansainvälisten ja ylikansallisten organisaatioiden toimintamallien kautta ”ylhäältä alas” -tyyppisesti (Lacroix 2021, 1028). Lacroix on jatkanut luokitteluaan edelleen ruohonjuuritason verkostojen osalta militantti- ja generalistiverkostoihin. Militanttiverkostot suhtautuvat valtion linjauksiin kielteisesti ja pyrkivät toteuttamaan maahanmuuttoon liittyviä toimenpiteitä valtion poliittisten linjauksien vastaisesti. Generalistiverkostot eli yleisverkostot ovat luonteeltaan puolestaan kansainvälisempiä kuin

militanttiverkostot. Ruohonjuuritason verkostoille on yhteistä se, että ne ovat muodostuneet vähäisellä valtion tuella tai jopa ilman sitä. (Lacroix 2021, 1034–1035.)

Valittujen verkostot jakaantuvat Lacroixin mukaan kansallisiin, generalistisiin ja erikoistuneisiin verkostoihin. Kansalliset valittujen verkostot ovat useimmiten kansallisia kuntayhdistyksiä tai järjestöjä, jotka eivät virallisen asemansa vuoksi ole poliittisesti äänekkäitä. Generalistiset kaupunkiverkostot ovat aikoinaan perustettu monien vaikeiden haasteiden, kuten ilmastonmuutoksen tai maahanmuuton ratkaisemiseksi. Sen sijaan erikoistuneet verkostot ovat tarkoituksellisesti yhden asian ympärille muodostettuja verkostoja, jotka keskittyvät vain yhteen ongelma-alueeseen, kuten maahanmuuttoon ja pakolaisuuteen. (Lacroix 1034–1035.) Suomalaisissa kunnissa voidaan nähdä joitakin samanlaisia piirteitä kuin Lacroixin (2021) tekemässä verkostojaattelussa. Ukrainan pakolaiskriisin aikana kuntien tekemä verkostoyhteistyö on Lacroixin (2021) jaottelun mukaan rakentunut alhaalta ylöspäin, sillä kunnat ovat alueillaan olleet yhteydessä paikallisiin toimijoihin pakolaisten auttamiseksi. Kuntien toimintaa ei voida kuitenkaan nähdä täysin ruohonjuuritason toimintana, sillä kunnat toteuttavat pakolaisasioiden hoidossa vahvasti valtion tekemiä päätöksiä ja linjauksia. Myös ylikansallisten toimijoiden päätökset ukrainalaisten pakolaisten asemasta vaikuttavat suomalaisten kuntien toimintaan, kuten Euroopan Unionin tekemät päätökset. Suomalaisista kunnista ei siten ole havaittavissa tarkkarajaisesti tiettyä Lacroixin kaupunkiverkoston tyyppiä, vaan kuntien verkostoyhteistyö on Ukrainan pakolaiskriisin aikana ollut luonteeltaan samanaikaisesti sekä ruohonjuuritasolla tapahtuvaa että ylhäältä alaspäin suuntautunutta.

Kokoavasti kunnan kriisijohtamisorganisaatio Ukrainan pakolaiskriisin aikana voidaan esittää alla olevan kuvion (kuvio 3) kaltaisena mallinnuksena. Se perustuu Valtioneuvoston kanslian vuonna 2009 esittämään malliin, jota on täydennetty Ukrainan pakolaiskriisin aikana keskeisiksi nousseilla toimijoilla. Mallin keskiön muodostaa valmiusjohtoryhmä, joka vastaa kriisinaikaisesta päätöksenteosta ja ajantasaisen tiedon hankkimisesta. Kunnanjohtaja vastaa kriisin kokonaisuudenhallinnasta, ja toimivaltaiset viranomaiset puolestaan johtamisestaan omalla toimialallaan. Valtuuston ja muiden luottamustoimielinten tehtävät rajautuvat suurimmaksi osaksi normaaliajan tehtävien hoitoon. Valtioneuvoston kanslian (2009) mallia on täydennetty alla olevassa kuviossa Ukrainan pakolaiskriisin aikaisen kontekstiin sopivaksi (Valtioneuvoston kanslia 2009, 48–49.) Johtamisorganisaatiomalliin on lisätty esimerkiksi maahanmuuttokoordinaattorin ja -tiimin kaltaiset vastuutahot, jotka huolehtivat maahanmuuttajien ja pakolaisiin liittyvien arkipäiväisten asioiden hoitamisesta.



Kuvio 3. Esimerkki kunnan kriisijohtamisorganisaatiosta Ukrainan pakolaiskriisin aikana Valtioneuvoston esittämän mallin (Valtioneuvoston kanslia 2009, 48) pohjalta kehiteltynä.

Kuten edellä tuli esille, yllä esitetty kriisijohtamisorganisaatiomalli on yleistys, jonka vuoksi se ei välttämättä sovellu jokaisen kunnan tilanteeseen. Kunnissa pakolaisten ja maahanmuuttajien koordinointiin liittyvät asiat on voitu organisoida eri tavoin. Pakolaisia vastaanottavasta kunnasta voi puuttua esimerkiksi kokonaan maahanmuuttotiimin tai -koordinaattorin kaltaiset toimijat. Pienissä kunnissa pakolaisiin liittyvä arkipäiväinen koordinoitutyö on voitu sisällyttää esimerkiksi kunnan palveluksessa jo työskentelevän henkilön vastuulle. Kuvion muut kohdat, kuten valtuusto ja muut luottamustoimielimet, kunnanjohtaja, kunnan toimivaltaiset viranomaiset ja valmiusjohtoryhmä, sen sijaan löytyvät kaikista Suomen kunnista. Tämän tutkimuksen kannalta onkin mielenkiintoista tarkastella sitä, oliko tutkimuksen kohteena olevilla kunnilla yllä esitetyn kaltainen kriisijohtamisjärjestelmä Ukrainan pakolaiskriisin aikana vai löytyykö kuntien johtamisjärjestelmästä

jotakin mallista poikkeavaa. Kunnan johtamisjärjestelmä tarkastelu on tärkeää, sillä se on keskeisesti yhteydessä myös siihen, miten kunta varautuu ja miten kunta suoriutuu pakolaiskriisin kaltaisesta vaativasta kriisitilanteesta.

3 AINEISTO JA TUTKIMUSMENETELMÄ

Tässä luvussa esitellään tutkimuksen aineistoon ja analyysimenetelmään liittyviä yksityiskohtia. Luku lähtee liikkeelle laadullisen tutkimuksen yleisestä kuvailusta ja siitä, miksi laadullinen tutkimusmenetelmä soveltuu parhaiten tämän tutkimuksen toteuttamiseen. Tämän jälkeen edetään toiseen alalukuun, joka käsittelee tutkimuksessa hyödynnettyä aineistoa. Kyseisessä luvussa perustellaan se, miksi aineiston keräämistavaksi valittiin puolistrukturoidut teemahaastattelut, keitä tutkimusta varten haastateltiin ja kuvaillaan tutkimuksen kohteena olevia kuntia. Kolmannessa alaluvussa avataan tarkemmin tutkimuksessa hyödynnettyä teoriaohjaavaa sisällönanalyysia analyysitapana sekä sitä, millaisia vaiheita aineiston analysoiminen piti sisällään. Kolmannessa alaluvussa perustellaan lisäksi se, miksi juuri teoriaohjaava sisällönanalyysi valittiin analyysitavaksi ja millaisia kategorioita analyysin pohjalta muodostui.

3.1 Laadullinen tutkimusmenetelmä

Laadullinen tutkimus pyrkii kuvaamaan ja selittämään ihmisten välistä vuorovaikutusta, käyttäytymistä, kokemuksia ja antamia merkityksiä ilman määrällistä tarkastelua (Fossey, Harvey, McDermott & Davidson 2002, 717). Laadullinen tutkimus on prosessi, jonka erilaiset vaiheet, kuten tutkimusongelma, voivat jäsentyä vähitellen tutkimuksen edetessä (Kiviniemi 2018, 73). Kvalitatiivista tutkimusta tehdessä on kuitenkin huomioitava se seikka, että tapahtumat kehittyvät yhtäaikaaisesti ja todellisuus on siten usein moninainen. Kvalitatiivisen tutkimuksen avulla voidaankin yleensä paljastaa ja tunnistaa tosiasioita niiden todentamisen sijaan. Laadulliselle tutkimukselle on lisäksi keskeistä se, että ihmisiä suositaan useimmiten tiedonkeruun välineenä esimerkiksi haastatteluiden tai havainnoinnin muodossa. Induktiivisen analyysin hyödyntäminen sekä rajattu ja tarkoituksenmukaisesti valittu kohdejoukko ovat tyypillisiä piirteitä laadulliselle tutkimukselle. Kvalitatiivisen tutkimuksen lajeja ovat esimerkiksi kuvaileva tutkimus, tapaustutkimus ja sisällönanalyysi. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2018, 161–162.)

Laadullista tutkimusta voidaan tehdä niin teoreettisesti kuin empiirisesti. Tutkimustyyppien jaottelu ei kuitenkaan aina ole selkeärajaista. Laadullinen tutkimus nähdään usein aineistovetoisena tutkimuksena. Teorialla on kuitenkin myös laadullisessa tutkimuksessa tärkeä rooli, sillä aineistoa analysoidessa hyödynnetään useimmiten aikaisempia malleja ja teorioita. Laadullisen tutkimuksen

luonne on herättänyt kuitenkin jonkin verran keskustelua tutkimuksen luotettavuudesta. Ongelmalliseksi nähdään erityisesti se, että laadullinen tutkimus perustuu ihmisten subjektiivisille ajatuksille ja kokemuksille. (Puusa & Juuti 2020, 75.)

Laadullinen tutkimus on luonteeltaan prosessinomaista ja joustavaa. Tyypillistä on esimerkiksi se, että tutkimuksen keskeiset vaiheet ja valinnat selkenevät tutkijalle vasta tutkimuksen edetessä. Laadullista tutkimusta tehdessä ei siis yleensä ole tarkasti ennalta määriteltyjä tutkimusvaiheita, vaan tutkimusmenetelmälliset valinnat muotoutuvat ja jäsenyvät tutkimuksenteon aikana. Tutkimusotteen avoimuutta perustellaan yleensä sillä, että tutkittavaan ilmiöön liittyvät seikat ja piirteet avautuvat tutkijalle hitaasti ja että tutkijan tarkoituksena on ymmärtää ja kuvata tutkittavaa ilmiötä mahdollisimman monipuolisesti. Laadullisen tutkimuksen edetessä myös tutkijan oma tietoisuus kehittyy. Tietoisuuden kehittymistä voidaan hyödyntää esimerkiksi tutkimuksen ratkaisujen uudelleenmäärittelyssä ja järjestelyssä. Tämän piirteen vuoksi laadullista tutkimusta voidaan kutsua myös jatkuvaksi päätöksien sarjaksi, sillä tutkija joutuu tutkimuksen teon aikana pohtimaan tutkimuksellisia ratkaisujaan ja täsmentämään niitä tarvittaessa kokeilujen kautta. (Kiviniemi 2018, 73–74.)

Laadullisen tutkimuksen tärkein vaihe on aineiston analyysi, joka koostuu useimmiten havaintojen pelkistämisen ja arvoituksen ratkaisemisen vaiheista. Havaintojen pelkistämisen vaiheessa kerättyä aineistoa tarkastellaan useimmiten tietyn tutkimuksen alkuvaiheessa valitun teoreettisen lähestymistavan kautta. Teoreettinen viitekehys toisin sanoen ohjaa sitä, mihin tutkija aineistossa kiinnittää huomiota. Pelkistäessä tutkija pyrkii myös yhdistämään tunnistamiaan samankaltaisia havaintoja isommiksi yksittäisiksi havainnoiksi tai havaintokokonaisuuksiksi. Havaintojen yhdistämisen tavoitteena ei kuitenkaan ole tyyppitapausten tai yleistyksien tekeminen, sillä laadullisessa tutkimuksessa myös aineiston poikkeavuudet otetaan huomioon. Arvoituksen ratkaisemisen vaiheessa tutkittavasta ilmiöstä tehdään tarkempi merkityksien tulkinta. (Alasuutari, 2011, 39–40.)

3.2 Viranhaltijoiden teemahaastattelut tutkimusaineistona

Tutkimusaineiston kerääminen toteutettiin puolistrukturoiduilla teemahaastatteluilla. Haastattelut kuvaavat ihmisten kokemuksia puheen muodossa, ja ne voidaan nähdä systemaattisena tiedonkeruun muotona (Vilka 2021, 122). Tutkija on teemahaastatteluista tehdessään kiinnostunut ennen kaikkea yksilöiden antamista merkityksistä tutkittavalle ilmiölle (Kiviniemi 2018, 79). Teemahaastattelu on

yksi käytetyimmistä laadullisen aineistonkeruun muodoista, joka koostuu tutkimusongelman kannalta keskeisistä aiheista tai teemoista. Teemahaastattelun vahvuutena voidaan nähdä se, että tutkija pystyy haastattelun aikana tarkentamaan ja syventämään kysymyksiään haastateltavien vastauksiin pohjalta (Tuomi & Sarajärvi 2018, 88). Vaikka teemahaastattelussa haastattelun aihepiirit ovat ennalta valittuja, eivät kysymysten järjestys ja muoto ole ennalta tiedossa (Hirsjärvi ym. 2009, 208). Teemahaastattelun toteuttaminen sisältää aina riskin sanojen merkityksen ymmärtämisestä eli siitä, miten haastateltava ymmärtää esitetyn kysymyksen. Teemahaastattelun aikana on kuitenkin aina mahdollisuus tarkistaa se, miten haastateltava ymmärtää kysymyksen. Myös taustatietojen kerääminen haastateltavasta henkilöstä auttaa tutkijaa ymmärtämään haastateltavan ajatusmaailmaa, asiantuntemusta ja ymmärrystä tutkittavasta aiheesta. Taustakysymykset voivat koskea esimerkiksi haastateltavan työhistoriaa tai urakehitystä. (Vilka 2021, 127–128.)

Tutkimusta varten haastateltiin kuuden pienten ja keskikoisten pirkanmaalaisten kuntien viranhaltijoita, jotka ovat olleet keskeisesti mukana kunnan varautumisessa tai pakolaiskriisiin liittyvässä johtamisessa. Haastateltavista viranhaltijoista osa oli ollut mukana sekä varautumisen suunnittelussa että kriisin aikaisessa johtamisessa. Osa viranhaltijoista oli ollut vastuussa vain toisesta edellämainituista asiakokonaisuuksista. Viranhaltijat olivat toimineet vuoden 2022 pakolaiskriisin aikana kunnassa esimerkiksi kunnanjohtajan, hallintojohtajan ja talousjohtajan asemassa. Haastateltavien valintaa voidaan perustella viranhaltijoiden tärkeän roolin ja virkavastuiden ohella myös laajan pakolaisasioihin liittyvän tietämyksen perusteella. Koska kuntien viranhaltijat olivat vuoden 2022 pakolaiskriisin aikana avainasemassa pakolaisten vastaanottamisen johtamisessa, heiltä saadaan tutkimusongelman kannalta relevanttia tietoa siitä, miten kunnissa pakolaisten vastaanottaminen ja koordinoiminen on sujunut. Alla oleva taulukko (taulukko 1) esittää kokoavasti haastateltavien määrän, sukupuolen ja roolin kuntaorganisaatiossa varautumisen ja kriisijohtamisen osalta.

Taulukko 1. Haastateltavien demografiset taustatiedot.

Haastateltava	Sukupuoli	Rooli varautumisessa ja kriisijohtamisessa
haastateltava 1	nainen	Vastaa kriisijohtamisesta ja kotouttamisesta
haastateltava 2	mies	Vastaa kriisijohtamisesta
haastateltava 3	mies	Vastaa varautumisesta
haastateltava 4	nainen	Vastaa varautumisesta ja kriisijohtamisesta
haastateltava 5	mies	Vastaa varautumisesta
haastateltava 6	mies	Vastaa varautumisesta ja kriisijohtamisesta
haastateltava 7	nainen	Vastaa kriisijohtamisesta
haastateltava 8	mies	Vastaa varautumisesta ja kriisijohtamisesta
haastateltava 9	nainen	Vastaa varautumisesta ja kriisin johtamisesta

Pienissä ja keskikoisissa kunnissa pakolaisten vastaanottamisen resursseja on suuriin kaupunkeihin verrattuna huomattavasti vähemmän. Nämä kunnat ovat myös tästä syystä päätyneet erilaisiin ratkaisuihin ukrainalaisten pakolaisten sijoittamisessa, joka puolestaan tarjoaa mielenkiintoista tietoa kuntien kriisinvastaamis- ja organisointikyvyistä. Tutkittavaksi maakunnaksi rajautui puolestaan Pirkanmaa, sillä monilla pirkanmaalaisilla kunnilla oli jo entuudestaan kokemusta pakolaisten saapumisesta ja heidän sijoittamiseensa liittyvästä toiminnasta vuoden 2015 pakolaiskriisin ajalta. Tutkittavan maakunnan valintaan vaikutti kuitenkin ennen kaikkea se seikka, että Pirkanmaalle saapui vuoden 2022 pakolaiskriisin aikana ukrainalaisia pakolaisia niin pieniin kuin keskisuuriin kuntiin. Toinen syy Pirkanmaan valintaan oli pirkanmaalaisien kuntien solmima Ukraina-projekti, joka aloitti toimintansa vuoden 2022 keväällä.

Puolistrukturoidut teemahaastattelut toteutettiin vuoden 2023 helmi- ja maaliskuun aikana yksilöhaastatteluina. Haastatteluiden keräämisen jälkeen haastatteluaineisto anonymisoitiin sen litteraation yhteydessä. Haastateltaville kerrottiin, että aineisto anonymisoidaan. Tämä mahdollisti vapaamman puhumisen tutkittavasta aiheesta sekä sen, sen, ettei tutkittavana olevien kuntien viranhaltijoita voida jälkeempään tunnistaa aineisto-otteista. Teemahaastatteluita toteutettiin yhteensä yhdeksän ja niiden kesto vaihteli kolmestakymmenestä minuutista noin tuntiin. Nauhoitettua materiaalia haastatteluista muodostui kaiken kaikkiaan 393 minuuttia, ja nauhoitteiden litteroinnin tuloksena syntyi yhteensä 64 sivua analysoitavaa tekstiaineistoa.

Haastateltavia lähestyttiin aluksi sähköpostiviestillä, jonka jälkeen jokaisen haastateltavan kanssa sovittiin erikseen haastattelupaikasta. Yhteensä haastattelukutsuja lähetettiin 12: lle viranhaltijalle. Haastattelut toteutettiin käytännössä joko haastateltavan työpaikalla, Tampereen yliopiston tiloissa tai etäyhteydellä Teams-sovelluksen kautta. Kaksi haastattelua toteutettiin haastateltavan työpaikalla, kaksi haastattelua puolestaan Tampereen yliopiston yleisesti varattavissa olevissa tiloissa ja loput viisi haastattelua etäyhteyksin Team-sovelluksessa. Haastattelupaikan valinnassa huomioitiin tutkimuksen tietosuoja siten, että haastattelut järjestettiin aina muista ihmisistä erikseen olevassa suljetussa tilassa.

Teemahaastattelurunko rakennettiin Mitroffin (1988, 19) viisivaiheisen kriisijohtamismallin pohjalle, ja muodostetut haastattelukysymykset (liite 1) ryhmiteltiin mallin mukaisesti eri teemoihin (Pearson & Mitroff 1993, 53). Haastateltavien ei tarvinnut etukäteen varautua haastatteluun, vaan kaikki kysymykset esitettiin ensimmäistä kertaa haastattelun aikana. Teemahaastattelurunko alkoi ensiksi taustakysymyksillä, jotka koskettivat haastateltavan henkilön nykyisiä työtehtäviä ja roolia Ukrainan pakolaiskriisin aikana. Taustoittavien kysymyksien vastaukset selvensivät viranhaltijan roolia ja työtehtäviä pakolaiskriisin aikana. Haastattelussa edettiin järjestyksen mukaisesti ensimmäisestä teemasta viidenteen teemaan huomioiden kuitenkin tilannekohtaisesti haastateltavien antamat vastaukset. Kaikilta haastateltavalta ei esimerkiksi kysytty jo aiemmin ilmitullutta asiaa uudelleen toiston välttämiseksi.

Haastattelurungon ensimmäinen varsinainen osa keskittyi kriisin varoitussignaalien tunnistamiseen. Kyseinen teema sisälsi kysymyksiä esimerkiksi siitä, oliko ukrainalaisten saapuminen yllätys ja miten kunnissa oli seurattu Ukrainan tilanteen kehittymistä kevään 2022 aikana. Teemahaastattelun toinen osa käsitteli kuntien varautumista ja kolmas osa puolestaan kriisinaikaista johtamista. Kuntien varautumisen osalta haastateltaville esitettiin kysymyksiä laajamittaiseen maahantuloon liittyvästä

varautumisesta ja siitä, miten laajamittaista maahantuloa on käsitelty kunnan valmiussuunnitelmassa. Kriisijohtamisen teeman osalta keskityttiin puolestaan esimerkiksi siihen, miten kriisijohtamisorganisaatio kunnassa oli organisoitu, mitä johtamistyö piti sisällään ja millaisia haasteita ja onnistumisia kriisijohtamisessa oli ilmennyt. Neljäs teema-alue käsitteli kriisin hoitamista ja siitä palautumista, jossa painotettiin kunnan normaaliajan toimintaan palautumiseen liittyviä kysymyksiä sekä resurssien riittävyyteen liittyviä seikkoja. Viides teema-alue sisälsi Mitroffin mallin mukaisesti kriisistä oppimisen teeman, jossa painotettiin sitä, mitä kunta oli Ukrainan pakolaiskriisin aikana oppinut verkostojen johtamisesta ja miten kunta aikoi hyödyntää Ukrainan pakolaiskriisistä saamaansa oppia tulevaisuudessa.

Kuten todettiin, haastatteluaineiston keräämisen jälkeen äänimuodossa oleva aineisto purettiin ja litteroitiin tekstimuotoon. Litterointi on aina tutkijan tekemien havaintojen tulos, jonka vuoksi litterointi on aina epätäydellistä. Tutkijan litterointi ei koskaan tavoita alkuperäistä keskustelutilannetta, sillä haastattelut sisältävät usein myös ei-verbaalisia viestejä. (Nikander 2010, 433–434.) Litterointi onkin toisin sanoen jo kertaalleen tulkittu versio analysoitavasta tilanteesta. Laadullisessa tutkimuksessa analyysin tekeminen litteroidusta tekstiaineistosta on perusteltua, sillä nauhoitetun äänimateriaalin hallitseminen on tutkijalle suhteellisen vaikeaa. Tekstimuotoinen aineisto helpottaa tutkittavaan ilmiöön liittyvien seikkojen ja näiden seikkojen välisten yhteyksien hahmottamista. (Ruusuvuori 2010, 427.) Litterointi on analyysiprosessin tärkeä ensivaihe, sillä tutkija useimmiten tutustuu litterointia tehdessään aineistoon ensimmäistä kertaa ja tekee alustavaa aineiston koodaamista (Nikander 2010, 435).

Litterointivaiheessa nauhoitettu äänitiedosto muutettiin sana sanalta tekstimuotoon, mutta ylimääräiset haastatteluun osallistuneiden käyttämät täytesanat ja äännähdykset jätettiin kuitenkin pois. Litterointi oli siis luonteeltaan sanatarkkaa, eikä kaikkea sanallista viestintää litteroitu, kuten esimerkiksi haastattelussa tapahtuneita puheen taukoja tai naurahduksia, sillä tämä ei ollut tarpeellista analyysin kannalta. Sanatarkka litterointi mahdollistaa ennen kaikkea sen, että tutkija pystyy keskittymään tutkittavan ilmiön kannalta keskeisiin asiakokonaisuuksiin. (Ruusuvuori 2010, 425.) Aineiston litteroinnin jälkeen aloitettiin aineiston analyysivaihe, joka eteni teoriaohjaavan sisällönanalyysin mukaisesti.

3.3 Teoriaohjaava sisällönanalyysi

Sisällönanalyysi on yksi yleisimmistä laadullisen tutkimuksen analyysimenetelmistä. Sen avulla voidaan tehdä hyvin monenlaisista tutkimusta. Sisällönanalyysi on sosiaalisten artefaktien, kuten tekstiaineiston, kuvien ja nauhoitetun puheen tutkimista. Sisällönanalyysi mahdollistaa yksityiskohtaista tietoa sisältävien tekstien, kuvien ja äänitteiden tarkemman analysoimisen ja siten tekee analysoimisesta kokonaisuudessaan hallittavampaa. (Messinger 2012, 360.) Sisällönanalyysia käytetään erityisesti erilaisten tekstiaineistojen, kuten haastatteluiden, dokumenttien, sanomalehtiartikkeleiden ja puheiden analysoimiseen. Sisällönanalyysi keskittyy analyysimuotona tekstin sisältöön ja sen kontekstuaaliseen merkitykseen. Sen tavoitteena on siten lisätä ymmärrystä ja löytää uusia jäsennyksiä tutkittavasta ilmiöstä (Hsieh & Shannon 2005, 1277–1278). Sisällönanalyysissa tekstiaineistoa pyritään tiivistämään ja luokittelemaan sitä koodaamalla (Salo 2015, 169).

Hsieh ja Shannon (2005) jaottelevat laadullisen sisällönanalyysin kolmeen eri malliin. Näitä malleja ovat tavanomainen (eng. *conventional approach*), teoriasuuntautunut (eng. *directed approach*) ja summatiivinen (eng. *summative content analysis*) sisällönanalyysi. Nämä kyseiset mallit poikkeavat hiukan suomalaisessa kirjallisuudessa esitetyistä aineistolähtöisestä, teoriaohjaavasta ja teorialähtöisestä sisällönanalyysista. (Salo 2015, 173; Hsieh & Shannon 2005, 1279.) Tavanomaisessa tai suomalaisen tutkimuskirjallisuuden mukaan aineistolähtöisessä analyysissa aikaisemmilla teorioilla, tiedoilla tai havainnoilla ei ole vaikutusta analyysin toteuttamiseen tai tutkimuksen lopputulokseen, sillä analyysi tehdään aineistolähtöisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että kategoriat eivät ole etukäteen valittuja, vaan ne valitaan aineistosta tutkimuksen tehtävänasettelun mukaisesti. Aineistolähtöistä analyysia on vaikeaa toteuttaa, sillä useimmiten tehdyt havainnot eivät ole täysin ”puhtaita” tai objektiivisia, vaan tutkijaa ohjaavat esimerkiksi tutkimuksessa käytetyt käsitteet, tutkimusasetelma ja menetelmät. Tutkijan on toisin sanoen vaikeaa tehdä aineistolähtöistä analyysia ilman ennakko-oletuksia. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 122.) Aineistolähtöinen analyysi etenee induktiivisesti yksittäisestä havainnosta yleistyksen tekemiseen.

Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissa teoria ohjaa analyysin tekoa, mutta analyysi ei kuitenkaan pohjautu suoraan teoriaan. Hsieh ja Shannonin (2005) tekemän jaottelun mukaan teoria suunnattu sisällönanalyysi vastaa kaikista läheisemmin suomalaista teoriaohjaavaa lähestymistapaa. Teoriaohjaavassa analyysissa analyysiyksiköt valitaan aineistolähtöisen analyysin tavoin aineistosta. Teoriaohjaavassa analyysissa on siis havaittavissa teoreettisia kytkentöjä, mutta teoriaohjaava

analyysi ei pyri kuitenkaan testaamaan jo olemassa olevaa teoriaa tai mallia. Tutkija pyrkii siis analyysissaan yhdistelemään jo aikaisemmin todettua tietoa ja aineistosta nousevia havaintoja muodostaen niistä erilaisia näkökulmia. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 128–129.) Kolmas päätyyppi on teorialähtöinen sisällönanalyysi, jossa tutkittavana oleva ilmiö määritellään jo olemassa olevan tiedon tai näkökulman perusteella. Hsiehin ja Shannonnin (2005) summatiivinen menettelytapa muistuttaa suomalaista teorialähtöistä sisällönanalyysia (Hsieh & Shannon 2005, 1284). Teorialähtöistä tarkastelua ohjaa aikaisempi teoria, malli tai ajattelutapa, ja analyysin tarkoituksena on olemassa olevan tunnetun teorian tai mallin testaaminen uudenaikaisessa yhteydessä. Toisin kuin aineistolähtöisessä sisällönanalyysissa teorialähtöisessä analyysissa aineistoa tarkastellaan tutkimuksen teoreettisessa osassa määriteltyjen kategorioiden mukaisesti. Teorialähtöinen analyysi etenee deduktiivisesti yleistyksistä yksittäiseen johtopäätökseen.

Sisällönanalyysi sisältää kolme eri vaihetta. Ensimmäinen varsinainen vaihe on valmisteluvaihe, jossa valitaan analyysiyksikkö, tehdään mahdollinen litterointi ja paneudutaan kerättyyn aineistoon. Analyysiyksikkö voi olla esimerkiksi jokin ajatuskokonaisuus, lause tai yksittäinen sana, joita kerätystä aineistosta lähdetään etsimään. Tässä tutkimuksessa analyysiyksikkönä oli merkityskokonaisuus. Litteroinnissa tutkija kirjoittaa puolestaan auki kerätyn aineiston. Useimmiten tämä vaihe tarkoittaa esimerkiksi äänimuodossa olevien haastatteluiden muuttamisen tekstimuotoon. Aineistoon perehtyminen pitää sisällään puolestaan aineiston lukemisen ja kokonaiskuvan muodostamisen siitä. (Elo, Kajula, Tohmola & Kääriäinen 2022, 219.)

Toinen vaihe on aineiston analyysi, joka voidaan siis tehdä aineistolähtöisesti, teoriaohjaavasti tai teorialähtöisesti. Aineistolähtöisessä analyysissa analyysi alkaa aineiston pelkistämällä eli olennaisten asioiden etsimisellä ja löydettyjen asioiden koodaamisella. Koodaamisen vaiheessa aineisto jaotellaan luokkiin ja tarkastellaan määriteltyjen luokkien esiintymistä aineistossa (Messinger, 2012, 361). Tämän jälkeen edetään ryhmittelyyn, jossa pelkistetyt ilmaukset ryhmitellään ja niistä muodostetaan alaluokkia. Pelkistettyjä ilmaisuja pyritään ensiksi vertailemaan toisiinsa ja siten löytämään samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia näiden väliltä. Tämän jälkeen samankaltaisten ilmaisujen ryhmittelyn jälkeen muodostetaan alaluokka, joka myös nimetään. Ryhmittelyn jälkeen edetään abstrahointiin eli yleiskäsitteiden muodostamisen. Abstrahointia tehdessä alaluokkia yhdistetään toisiinsa ja niistä muodostetaan yläluokkia. Myös yläluokat nimetään niiden sisältöä kuvaavilla nimillä. (Elo ym. 2022, 220.) Teorialähtöinen sisällönanalyysi poikkeaa aineistolähtöisestä siten, että analyysimatriisi määritellään aikaisemman tutkimuksen perusteella. Määritellyn matriisin avulla aineistosta poimitaan pelkistetyt ilmaisut, jotka jaetaan analyysimatriisiin

eri kohtiin. (Elo ym. 2022, 222.) Kolmas vaihe sisältää tutkimuksen tulosten raportoinnin vaiheen. Raportointivaiheessa tutkimuksen keskeiset tulokset esitellään ja niitä tarkastellaan tarkemmin aikaisemman kirjallisuuden valossa. (Elo ym. 2022, 219.)

Tämän tutkimuksen aineiston analyysitapana on hyödynnetty teoriaohjaavaa sisällönanalyysia, sillä tutkittavasta ilmiöstä eli kuntien varautumisesta ja kriisijohtamisesta on tehty jo aiempaa tutkimusta ja mallinnuksia. Tämän vuoksi kuntien varautumista ja kriisijohtamista Ukrainan pakolaiskriisin kontekstissa ei voida tutkia täysin aikaisemmasta kirjallisuudesta irrallisena. Aikaisemmin tehdyt varautumisen ja kriisijohtamisen mallit muodostavat siten tärkeän teoreettisen näkökulman tutkimuksen aiheeseen. (Pearson & Mitroff 1993; Korhonen & Ström 2012.) Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissa merkityskokonaisuuden muodostavat havainnot nousevat aineistosta, mutta aikaisempi teoria tai malli ohjaa koodeihin perustuvaa ilmaisujen ryhmittelyä sekä ala- ja yläkategorioiden muodostamista. Teoriaohjaava sisällönanalyysi on siten tietyllä tapaa yhdistelmä aineistolähtöistä induktiivista- ja teorialähtöistä deduktiivista analyysia.

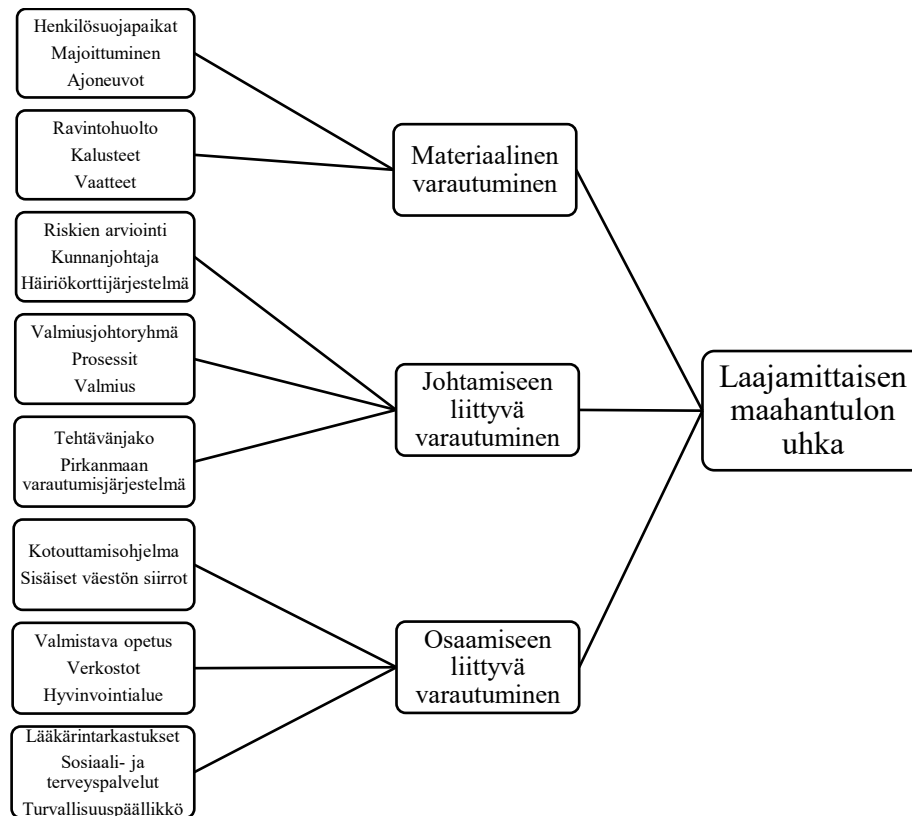
Tutkimuksen analyysi eteni aluksi kerätyn haastatteluaineiston litteroinnin kautta aineiston läpikäymiseen ja keskeisten ilmaisujen koodaamiseen. Pelkistettyjä ilmaisuja, joita aineistosta nousi, olivat esimerkiksi kunnan kriisijohtamisorganisaatio, verkostoituminen ja päätösvalta. Koodaamisen jälkeen pelkistettyjä ilmaisuja lähdettiin ryhmittelemään. Tässä vaiheessa huomioitiin aikaisempi varautumista ja kriisijohtamista koskeva tutkimus. Aikaisemman tutkimuksen ja mallien perusteella muodostettiin alakategorioita, joita olivat esimerkiksi yhteistyö, kriisijohtaminen ja tilannejohtaminen. Ryhmittelyvaiheen jälkeen hahmoteltiin yhdistävät yläkategoriat. Yhdistävien yläkategorioiden hahmottelemisessa huomioitiin alakategorioiden tapaan aikaisempi kirjallisuus tutkimusaiheesta. Yläkategorioita muodostui yhteensä 3 kappaletta, joita olivat laajamittaisen maahantulon uhka, operatiivinen johtaminen ja kuntien suoriutuminen pakolaisten vastaanottamisessa. Laajamittaisen maahantulon uhka muodostui yläkategoriaksi kuntien valmiussuunnittelussa ja varautumistyössä (kuviokuva 4). Kriisijohtamisen teeman osalta yläkategoriaksi hahmottui operatiivinen johtaminen (kuviokuva 5), ja kuntien onnistumisiin ja haasteisiin liittyvän teeman yläkategoriaksi muotoutui kuntien suoriutuminen pakolaisten vastaanottamisessa (kuviokuva 6). Laadullisen sisällönanalyysin avulla tehty tutkimus ei tuota yleistettävää tietoa, vaan valottaa tutkittavaa ilmiötä tietyissä valituissa kohdekunnissa. Tämän tutkimuksen kohteena olevien kuntien viranhaltijoiden näkökulmia ja näkemyksiä voidaan kuitenkin hyödyntää myös muissa kunnissa. Siten tämän tutkimuksen tulokset ovat siirrettävissä konteksti huomioiden laajemmin koko kuntakenttään.

4 TUTKIMUSTULOKSET

Tämä luku koostuu neljästä alaluvusta, joiden kautta muodostuu kuva siitä, miten kunnissa on varauduttu laajamittaisen maahantulon riskeihin, millainen johtamisjärjestelmä kunnissa on ollut käytössä, millaista verkostoyhteistyötä kriisijohtamisen osalta on tehty ja miten viranhaltijat kokevat kuntien suoriutuneensa pakolaisten vastaanottamisesta. Aineiston analyysi lähtee liikkeelle kuntien varautumisen lähemmästä tarkastelusta. Kyseisessä alaluvussa kuvaillaan, mistä seikoista ja keinoista tutkittavien kuntien varautuminen koostuu. Toisessa alaluvussa syvennytään puolestaan kriisin aikaiseen toimintaan, johtamiseen ja päätöksentekoon. Kolmannessa alaluvussa avataan puolestaan verkostojen merkitystä kriisijohtamisen apuvälineenä. Neljäs alaluku käsittelee viranhaltijoiden kokemuksia pakolaiskriisin aikaisista onnistumisista ja haasteista. Kolmannessa alaluvussa tuodaan lisäksi esille Ukrainan pakolaiskriisiin liittyviä tulevaisuuden haasteita ja seikkoja, joita vastaavanlaisen kriisin varalta olisi tärkeää ottaa huomioon etukäteen. Seuraavien alalukujen alussa on kuvio teoriaohjaavan sisällönanalyysin jäsentymisestä. Kuviot auttavat lukijaa hahmottamaan kuntien varautumiseen, kriisijohtamiseen ja pakolaiskriisin käsittelyn onnistumiseen kytkeytyviä suhteellisen laajoja asiakokonaisuuksia.

4.1 Laajamittaisen maahantulon uhka kuntien valmiussuunnitelmissa ja varautumisessa

Alla olevasta kuviosta (kuvio 4) selviää, että kuntien varautumiseen liittyy monia erilaisia seikkoja. Aineiston koodaamisvaiheessa kuvion vasemmassa reunassa olevat käsitteet, kuten valmiusjohtoryhmä, riskien arviointi ja tehtävänjako, toistuivat litteroidussa aineistossa useita kertoja ja siten nousivat keskeisimmiksi käsitteiksi. Poimitujen käsitteiden pohjalta lähdettiin muodostamaan varautumis- ja kriisijohtamiskirjallisuutta hyödyntäen alakategorioita. Näitä alakategorioita muodostui yhteensä kolme, jotka olivat kunnan materiaallinen varautuminen, johtamiseen perustuva varautuminen ja osaamiseen liittyvä varautuminen. Yhdessä nämä kolme alakategoriaa muodostivat yhdistävän yläkategorian eli laajamittaisen maahantulon uhan. Tämän alaluvun seuraavissa alaluvuissa kuvaillaan näiden kolmen muodostetun alakategorian kautta kuntien valmiussuunnittelua ja siihen liittyvää muuta varautumistyötä. Ensiksi kuvaillaan kuitenkin tarkemmin tutkittavien kuntien valmiussuunnittelua yleisellä tasolla.



Kuvio 4. Teoriaohjaava sisällönanalyysi kunnan varautumisesta Ukrainan pakolaiskriisiin.

Tutkittavien kuntien valmiussuunnitelmille oli yhteistä se, ettei laajamittaista maahantuloa ole määritelty valmiussuunnitelmissa kunnille merkittäväksi uhaksi. Kunnat eivät toisin sanoen olleet riskinarvioinnissaan nähneet laajamittaisen muuttoliikkeen kaltaista tilannetta todennäköisenä. Tutkimuksen kohteena olevista kuudesta kunnasta ainoastaan yhden kunnan valmiussuunnitelmassa laajamittainen maahantulo on nimetty konkreettiseksi uhkakuvaksi. Viidessä muussa kunnassa maahantuloa ei puolestaan mainittu ollenkaan valmiussuunnitelmatasolla, vaan valmiussuunnitelma oli yleisluonteisempi. Näiden kuntien valmiussuunnitelmissa ei ole uhka-arviota Suomen ulkopuolelta tulevan laajamittaisen maahantulon kaltaisen tilanteen varalta, vaan kuntien varautuminen keskittyy maan sisäisiin väestönsiirtoihin esimerkiksi sotatilanteen varalta. Näitä väestönsiirtoa koskevia suunnitelmia kutsutaan kuntien evakuointisuunnitelmiksi, joiden mukaisesti kunnan tulee pystyä ottamaan alueellensa yhteensä 25 %:n verran kunnassa asuvien ihmisten määrästä. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi 10 000 asukkaan kunnassa yhteensä 2500 ihmistä. Tutkittavat kunnat ovatkin hyödyntäneet Ukrainan pakolaiskriisin aikana erityisesti näitä evakuointisuunnitelmia pakolaisten vastaanottamiseen ja organisoimiseen liittyvien prosessien käynnistämisessä ja

jäsentämisessä. Vaikka evakuointisuunnitelmat ovatkin tarkoitettu Suomen sisäisten pakolaisten vastaanottamista varten, soveltuvat ne hyvin myös ulkoisen muuttoliikkeen aiheuttamiin tilanteisiin.

Viranhaltijat perustelivat Suomen ulkopuolelta tulevan laajamittaisen maahantulon riskin vähäisyyttä kuntien maantieteellisellä sijainnilla. Tutkittavat kunnat sijaitsevat kaikki Pirkanmaalla, joka ei maantieteellisen sijaintinsa vuoksi ole ensimmäinen alue, jonne pakolaiset saapuvat. Pirkanmaalaiset kunnat eivät esimerkiksi sijaitse Suomen maarajojen tai muiden merkittävien liikenteen solmukohtien läheisyydessä. Tämän lisäksi kunnat ovat perustelleet laajamittaisen maahantulon kaltaisen uhkan puuttumista valmiussuunnitelmista sillä, että kaiken kattavaa valmiussuunnitelmaa on mahdotonta tehdä. Kunnat ovatkin tehneet yksityiskohtaisen kaikki kriisitilanteet kattavan suunnitelman sijaan yleisluonteisemman suunnitelman, jota sovelletaan tilanteen mukaisesti eri kriisitilanteisiin. Alla oleva lainaus tiivistää kuvaavasti sen, miten kaikkiin kriiseihin varautuminen on kunnassa usein miten mahdotonta.

Kaikkiin mahdollisiin kriisitilanteisiin ei voi varautua, vaan on tehtävä tällöinen yleisluonteinen suunnitelma ja sitten on oltava kyky sitä soveltaa erilaisiin ongelmatilanteisiin. Et ukrainalaisia varten ei oo mitään erityistä järjestelyä, koska sitten meillä pitäis olla näitä erityisjärjestelyjä suunniteltuna n-kappaletta ja sehän ei onnistu. (H3)

Kaikkiin tutkimuksen kohteena oleviin kuntiin oli saapunut pakolaisia myös vuoden 2015 pakolaiskriisin aikana. Tämä pakolaiskriisi ei kuitenkaan aiheuttanut tutkittavissa kunnissa muutosta valmiussuunnitelmien sisältöihin. Laajamittaista maahantuloa ei esimerkiksi lisätty mukaan kuntien valmiussuunnitelmien uhka-arvioon. Mainittu seikka voi johtua kahdestakin eri syystä. Ensimmäinen vuoden 2015 pakolaiskriisin aikana kuntien rooli oli pakolaisten vastaanottamisen suhteen vähäisempi. Pakolaiset saapuivat vuosien 2015 ja 2016 aikana suoraan kunnan alueella oleviin vastaanottokeskuksiin, jolloin kuntien vastaanotto- ja majoittamistehtävät jäivät suhteellisen vähäisiksi. Toiseksi vuoden 2015 pakolaiskriisin aikana tutkittaviin kuntiin saapui pienempi määrä pakolaisia kuin Ukrainan pakolaiskriisin aikana. Tämän vuoksi kuntien valmiussuunnitelmiin ei ollut myöskään tarpeen tehdä muutoksia. Lisäksi pakolaiset oleskelivat kunnan alueella vuosina 2015–2016 lyhyemmän ajanjakson siirtyen lopulta suurempien kuntien vastaanottokeskuksiin. Vuoden 2015 pakolaiskriisin ei siten voida katsoa vaikuttaneen merkittävästi tutkittavien kuntien valmiussuunnitteluun, vaikka vaikutti kuitenkin merkittäväällä tavalla kuntien kotouttamisohjelmien

sisältöihin. Sen ansiosta vuoden 2015 aikana saatuja kokemuksia on voitu hyödyntää kunnissa erityisesti ukrainalaisten kotouttamisessa.

4.1.1 Kunnan materiaalinen varautuminen laajamittaiseen maahantuloon

Pakolaisten sujuva vastaanottaminen ja kotouttaminen edellyttää kunnalta etukäiteistä materiaalista varautumista pakolaisten saapumiseen. Se pitää sisällään monia eri asioita, kuten pakolaisille sopivien majoitustilojen löytämisen, kuljetusajoneuvojen järjestämisen, ruokahuollon ja välttämättömien tarvikkeiden keräämisen. Ukrainan pakolaiskriisin puhjetessa helmikuussa 2022 kunnat ryhtyivät kartoittamaan nopealla aikataululla alueensa tyhjillään olevia asuntoja ja rakennuksia pakolaisten hätämajoitusta varten. Tutkittavana olevat kunnat kartoittivat niin kunnan itse omistamia asuntoja ja rakennuksia kuin yksityisten henkilöiden omistamia hätämajoitustoimintaan sopivia tiloja. Kunnat keskittyivät etsinnössään isokokoisiin tiloihin, kuten urheiluhalleihin ja vanhoihin koulurakennuksiin, joihin ukrainalaisia pakolaisia olisi mahdollista majoittaa useita satoja lyhyellä aikavälillä. Kunnat painottivat etsinnössään erityisesti isokokoisia tiloja, sillä pakolaiskriisin alkuvaiheessa oli epävarmaa, kuinka monta ukrainalaista Suomeen saapuisi. Kunnat päättivät materiaallisen varautumisen osalta toimia suhteellisen isolla volyyymilla sen sijaan, että ne olisivat jääneet odottamaan tarkempia tietoja pakolaisten määristä esimerkiksi kansainvälisiltä toimijoilta tai Suomen ulkoministeriöltä. Kunnat alkoivat toisin sanoen toimimaan heti kriisin alkuvaiheessa hyvin oma-aloitteisella ja aktiivisella otteella pakolaisten majoittamiseksi.

Kuntien keskeisiä yhteistyötahoja majoitukseen liittyvän varautumisen osalta ovat olleet Suomen Punainen Risti (SPR), paikalliset yritykset ja yksityiset toimijat. SPR:n kanssa kunnat ovat tehneet yhteistyötä erityisesti vastaanottokeskustoiminnassa. Tämä toiminta on pitänyt sisällään esimerkiksi vastaanottokeskusten perustamiseen liittyviä toimia, käytäntöjä ja keskinäisen vastuunjaon määrittelyä. Paikallisten hotelli- ja majoitustoimintaan keskittyvien yritysten kanssa kunnat ovat puolestaan tehneet sopimuksia pakolaisten lyhyen aikavälin majoittamisesta. Nämä sopimukset ovat voineet pitää sisällään esimerkiksi pakolaisten tilapäiseen majoittamiseen liittyvät järjestelyt. Tutkittavien kuntien viranhaltijat ovat edellä mainittujen toimien ohella olleet yhteydessä kolmannen sektorin järjestöihin ja vapaaehtoihin ja selvittelleet kyseisten toimijoiden mahdollisuuksiensa ottaa pakolaisia muutaman päivän kestävään hätämajoitukseen tarpeen vaatiessa. Tutkittavat kunnat ovat ottaneet vapaaehtoisiksi tarjoutuneiden kuntalaisten yhteystietoja ylös erityisesti yksittäisten pakolaisperheiden hätämajoittamista varten. Seuraava haastateltavan lainaus kuvastaa sitä, millä tavoin kunnassa on pakolaisten saapumisen oikein varauduttu.

No meillä on sillei kans varauduttu, että meillä on nää tilat kartoitettu ennen. Et ollaan kartoitettu meidän omat tilat ja sitten seurakunnan. Ja sitten meillä on kartotettu esim. hotellit ja tämmöset mökit matkailupuolen ne tilat. Meillä on tietyt julkiset rakennukset sellaisia keskuksia, jonne tulee ensin ja ne ovat siellä hetken aikaa, josta ne sitten jaetaan näihin pysyviin vastaanottoaikoihin. Et tää on teoreettisella tasolla aika hyvin todettu ja se on meidän valmiussuunnitelmassa kyllä se prosessi. (H6)

Kunnat ovat selvitystyössään huomioineet myös kunnan omistamat tyhjillään olevat omakotitalot ja kerrostaloasunnot, jotka soveltuvat erityisesti pakolaisten pitempiaikaista majoittamista varten. Omakotitalojen ja kerrostaloasuntojen kartoittamisessa kunnan on tarvinnut, kuten muidenkin rakennusten kohdalla, huomioida asuntojen sijaintiin liittyviä seikkoja, kuten sen, miten helposti pakolaiset pääsevät liikkumaan paikasta toiseen. Kokoavasti voidaan kuitenkin todeta, että kunnat ovat majoituskapasiteetin kasvattamisessa ja valmistelussa pyrkineet varautumaan mahdollisimman monipuolisesti sisällyttäen varautumiseensa mukaan isoja rakennuksia, kunnan itse omistamia asuntoja, vastaanottokeskustoimintaa ja yksittäisten henkilöiden mahdollistamaa kotimajoitusta. Kunnat ovat majoituskapasiteetin osalta huomioineet niin lyhytaikaisen hätämajoituksen kuin pidempiaikaisen majoituksen tarpeen. Monet tutkimuksen kohteena olevista kunnista ovat suunnitelleet vastaanotto-prosessinsa sen lähtökohdan varaan, että pakolainen majoittuu aluksi lyhytaikaisessa hätämajoituksessa esimerkiksi vapaaehtoisen kuntalaisen luona tai ison liikuntahallin tiloissa. Sen jälkeen hän siirtyy asumaan pitempiaikaisesti esimerkiksi kunnan omistamaan kerrostaloasuntoon.

Ukrainassa alkanut sota ja sen tuoma epävakaus lisäsi Euroopassa ja Suomessa tarvetta selvittää olemassa olevien väestösuojien kuntoa ja ylläpidon tarvetta. Myös tutkimuksen kohteena olevissa kunnissa tehtiin väestösuojiin liittyviä kartoituksia eli selvitettiin kunnan alueella olevien väestösuojien sen hetkinen kunto, mahdollinen tarvittava kunnostustyö ja käyttöaste kriisitilanteen sattuessa. Yleisten väestösuojien lisäksi monissa kerrostaloissa on omat väestösuojansa, joiden kunnosta ja ylläpidosta vastaavat rakennuksen omistajat. Kiinteistökohtaisissa väestösuojissa on usein nimettynä erikseen vastuuhenkilö eli väestösuojan hoitaja. Kiinteistökohtaisten väestösuojien osalta kuntien on ollut vaikeampaa tehdä varautumistyötä, sillä yksityisten kiinteistöjen väestösuojista vastaa edellä mainitun mukaisesti kiinteistön omistajat. Kunnat ovat lisäksi pohtineet väestösuojeluun liittyviä prosesseja, kuten väestön evakuointia. Monissa kunnissa varauduttiin pakolaisten saapumiseen myös kartoittamalla tarvittavaa kuljetuskalustoa, kuten linja-

autoja ja yksityisten kuljetusfirmojen ajoneuvoja. Kunnat pyrkivät tällä selvitystyöllä varautumaan ennen kaikkea pakolaisten hallintaan ja siirtämiseen liittyviin toimenpiteisiin.

Ruokahuollossa kunnat ovat tehneet varautumisyhteistyötä erityisesti seurakunnan ja ruoantuottamiseen keskittyvien yritysten kanssa. Ruokahuollon osalta tutkittavissa kunnissa on pohdittu esimerkiksi ruuan saatavuuteen ja jakeluun liittyviä seikkoja. Kunnissa on myös tehty varautumisyhteistyötä alueen ruokakauppojen kanssa esimerkiksi ruokalahjakorttien muodossa. Kunnat pyrkivät keväällä 2022 varautumaan ruokahuollon lisäksi pakolaisille tarkoitettujen lääkärintarkastusten järjestämiseen. Sosiaali- ja terveystarveluiden ollessa vielä kuntien vastuulla kunnat pystyivät kuntaorganisaation sisäisesti pohtimaan mahdollisia vastuuhenkilöitä pakolaisten saapumisen varalta. Ruokahuollon ja lääkärintarkastuksen ohella tutkittavat kunnat myös suunnittelivat pakolaisten tarvitsemien vaatteiden, tavaroiden ja liinavaatteiden hankkimiseen liittyviä järjestelyitä. Erityisesti seurakunta oli vaatteisiin ja tavaroihin liittyvässä varautumisessa tärkeä yhteyshenkilö. Myös alueen yrityksiin ja vapaaehtoisjärjestöihin oltiin yhteydessä tavaroiden ja vaatteiden mahdollisen keräystarpeen osalta.

Kokoavasti voidaan todeta, että materiaalisen varautumisen osalta kunnat panostivat erityisesti välittömään avun tarpeeseen lukeutuviin majoituspaikkoihin sekä ruokahuollon ja terveystarkastuksien järjestämiseen. Monissa tutkimuksen kohteena olevissa kunnissa varautumiseen liittyviä prosesseja oli suunniteltu jo vuoden 2015 pakolaiskriisin aikana saatujen kokemusten valossa. Kunnat joutuivat aikaisempien vuosien varautumistyöstä huolimatta käymään läpi olemassa olevia valmiussuunnitelmia ja päivittämään niitä Ukrainan pakolaiskriisin varalta. Kunnat pyrkivät valmiussuunnitelmien osalta päivittämään esimerkiksi kriisin tärkeimmät vastuuhenkilöt ja yhteistyötahot. Käytännössä tämä tarkoitti esimerkiksi sitä, että ruokahuollon osalta nimettiin omat vastuuhenkilöt ja majoitustoiminnan osalta puolestaan omansa. Viranhaltijoiden haastatteluissa korostui myös ajatus siitä, että pienissä kunnissa varautumiseen liittyvää yhteistyötä on ollut erityisen helppoa tehdä, sillä alueen toimijat tunnetaan entuudestaan hyvin. Pienissä kunnissa ei toisin sanoen ole tarvinnut käyttää monia työtunteja kontaktien luomiseen, sillä esimerkiksi majoittumisen kannalta keskeiset toimijat tiedetään jo entuudestaan. Tämä voidaan nähdä tietyllä tapaa pienien kuntien varautumisen vahvuutena, sillä pienet kunnat pystyvät vähäisimmistä resursseista huolimatta ammentamaan apua kunnan yhteisöstä.

4.1.2 Kunnan johtamiseen perustuva varautuminen pakolaiskriisin varalta

Kunnan varautumisen keskiössä on valmiusjohtoryhmä, jolle on määritelty valmiussuunnitelmassa omat tehtävänsä. Valmiusjohtoryhmä vastaa kriisin sattuessa kriisin johtamisesta, ajantasaisen tiedon seuraamisesta ja kriisitilanteeseen liittyvästä päätöksenteosta. (Juntunen ym. 2009, 65, 35–36.) Koska valmiussuunnitelmat olivat tutkittavissa kunnissa hyvin yleisluonteisia, ei niissä ole erikseen mainittu jokaisen kriisin varalta omaa organisointimallia ja tehtävänjakoa. Sen sijaan valmiussuunnittelu on kunnissa pohjautunut siihen ajatukseen, että yleisen valmiussuunnitelman mallilla ja tehtävänjaolla voidaan johtaa hyvinkin erilaisia kriisitilanteita. Näitä malleja ja tehtävänjakoa sovelletaan myös tilannesidonnaisesti. Tutkittavissa kunnissa kunnanjohtajalla on ollut vastuurooli varautumisesta ja kriisinaikaisesta toiminnasta. Kunnanjohtaja on kriisihallinnan näkökulmasta katsottuna avainroolissa ja kokoaa siten valmiusjohtoryhmän. Valmiusjohtoryhmän varsinaisiin jäseniin kuuluvat toimialajohtajat ovat puolestaan vastuussa oman toimialansa asioista. Kuntien valmiussuunnitelmissa esimerkiksi sivistysjohtajan rooli on ollut hoitaa koulupuoleen liittyvää varautumista, kun taas tekninen johtaja vastaa teknisen puolen varautumistyöstä ja varhaiskasvatuspäällikkö varhaiskasvatuksen varautumisesta. Useissa kunnissa oli kriisitilanteiden varalta nimetty myös tiedotuksesta vastaava henkilö. Kuten edellä kirjallisuuden valossa on jo todettu, kunnan valmiussuunnittelu nojaa hyvin vahvasti kunnan normaaliajan johtamisjärjestelmään, jota voidaan tarpeen mukaan tehostaa. (Van Laere 2013, 18.) Monissa tutkittavista kunnista oli koronapandemian vuoksi nimetty erikseen poikkeusolojen valmiusjohtoryhmä, josta kunnan hallintosäännössä oli oma kohtansa.

Kuntien valmiussuunnitelmissa oli kunnanjohtajan ja toimialajohtajien lisäksi määritelty muiden viranomaistahojen edustajia, jotka voivat esimerkiksi olla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta tai pelastustoimesta. Valmiussuunnitelmien yleisluonteisuuden takia kyseiset edustajat saattavat kriisitilanteen mukaan vaihdella. Viranhaltijat mainitsevat vastauksissaan koronapandemian vaikutukset johtoryhmätyöskentelyyn. Korona haastoi kevään 2020 aikana kuntien johtoryhmätyöskentelyä ja siten kehitti monissa kunnissa sitä. Korona on näin ollen monella tavalla vaikuttanut valmiusjohtoryhmän kokoontumiskäytäntöihin ja työskentelytapoihin. Sen seurauksena valmiusjohtoryhmän työskentelytapa oli jo valmiiksi muotoutunut muiden kriisien sattuessa, kuten Ukrainan pakolaiskriisin tai energiakriisin kohdalla. Korona pakotti kunnat esimerkiksi työskentelemään etänä tietoyhteyksien välityksellä, jonka vuoksi valmiusjohtoryhmän kokouksia oli mahdollista järjestää hyvin lyhyellä varoitusajalla tietoverkon välityksellä. Kuntien ei toisin sanoen

tarvinnut varautua valmiusjohtoryhmätyöskentelyn osalta Ukrainan pakolaiskriisiin, sillä käytänteet olivat koronan jäljiltä selkeät.

”Ja siellä on tosiaan sille valmiusjohtoryhmälle omat tehtävät valmiussuunnitelmassa sitten. Nehän on et se ei riipu siitä mikä riski se on mikä konkretisoituu vaan siellä on samat tehtävät et tietyissä uhkissa on toiset asiat korostuu ja toiset ei oo niin merkittäviä. Aina ne samat roolit kuitenkin on.” (H1)

”Et näin se menee, et tällaista ei ole erikseen siinä mainittu, koska toisaalta on niin monta niin sanottua uhkaa mitä voi kuntiin tulla, et sillain varaudutaan, et jos jotain tapahtuu niin hyvin tai jotain on tapahtumassa niin, silloin kootaan ryhmä kokoon ja katotaan tilanne.” (H4)

Viranhaltijat mainitsivat haastatteluissa selkeän tehtävänjaon olevan yksi varautumisen keskeisistä kulmakivistä. Roolien määrittelemisen etukäteen ja vastuun jakaminen helpottavat kriisinaikaista johtamista merkittävästi, sillä tehtävänjako on kriisin sattuessa selkeä niin viranhaltijoille kuin muulle kunnan henkilöstölle. Kuntaorganisaatiossa ei toisin sanoen tarvitse käyttää aikaa vastuunjaon hahmottamiseen, vaan kunnassa pystytään reagoimaan kriisitilanteeseen heti nopeasti ja täsmällisesti. Näin vältytään myös kaksinkertaisen työn tekemiseltä, sillä viranhaltijat ja työntekijät tietävät oman paikkansa. Eräessä haastattelussa pohdittiin myös kunnan oman turvallisuuspäällikön tai muun vastuuhenkilön nimeämistä. Varsinkin pienissä ja keskikokoisissa kunnissa on tyypillistä, että turvallisuusasioita huolehtii nimetty viranhaltija tai työntekijä omien työtehtäviensä ohella. Turvallisuuspäällikön viran perustaminen mahdollistaisi sen, että kunnassa olisi tietty henkilö, joka pystyisi keskittymään niin kunnan sisäisen kuin ulkoisen turvallisuuden takaamiseen ja ajantasaisen tilannetiedon ylläpitämiseen.

Et tää on niin laaja alue, joka pitäis kunnissa, meidänkin kokoisessa kunnassa organisoida ihan uudestaan ja mä oon itse vuosien ajan ehdottanut kunnan johtoon, et meillä pitäis olla turvallisuuspäällikkö roolina, johon isolta osalta liittyis tän tyypiset asiat. Tietysti turvallisuusasioita on kunnassa muitakin, lähtien työturvallisuudesta ja henkilöturvallisuudesta ja näin pois päin, et meillä on selkee tarve tämmöselle tehtävälle ja toivottavasti jonain päivänä saadaan se tonne organisaatiokaavioon. (H3)

Turvallisuuspäällikön nimeäminen helpottaisi lisäksi yhteydenpitoa muihin turvallisuuden kannalta tärkeisiin viranomaisiin, kuten keskusrikospoliisiin, Huoltovarmuuskeskukseen, suojelupoliisiin, pelastustoimeen, Puolustusvoimiin ja hyvinvointialueeseen. Turvallisuuspäällikkö pystyisi toimimaan niin informaation välittäjänä kuntaorganisaation ja muiden turvallisuusviranomaisten välillä. Turvallisuuspäällikkö toimisi koordinoitiroolinsa ohella merkittävänä turvallisuusasioiden kehittäjänä ja ylläpitäjänä. Muutamissa Suomen kunnissa, kuten Tampereella, Nurmijärvellä ja Mäntsälässä on nimetty oma turvallisuusjohtaja tai -päällikkö tai muu vastuhenkilö. Myös osassa tutkittavista kunnista löytyi turvallisuuspäällikkö. On kuitenkin ymmärrettävää, ettei kaikista kunnista kyseistä virkaa löydy, sillä pienissä ja keskikokoisissa kunnissa henkilöstöresurssit ovat usein rajalliset.

Kunnat ovat kokeneet yleisluonteisen suunnitelman teon toimivammaksi ratkaisuksi sen sijaan, että jokainen mahdollinen uhkakuva kirjattaisiin suunnitelmaan erikseen. Tämä on mielenkiintoinen huomio, sillä vuoden 2015 pakolaiskriisin aikana myös moniin Pirkanmaan kuntiin saapui pakolaisia Afrikan ja Lähi-Idän alueelta. Laajamittaisen maahantulon kaltaista tilannetta ei ole aikaisemman pakolaiskriisin kokemuksesta huolimatta huomioitu erityisellä tavalla kuntien valmiussuunnittelussa. Monet tutkittavista kunnista ovat kuitenkin päivittäneet kotouttamisohjelmiaan vuoden 2015 pakolaiskriisin jälkeen ja miettineet siten pakolaisiin liittyviä prosesseja myös pitkän aikavälin näkökulmasta.

Pirkanmaalla on käytössä varautumisen osalta maakunnallinen varautumisjärjestelmä, jonka kautta kuntien valmiussuunnitelmat ja vastuuhenkilöiden yhteystiedot on mahdollista saada. Viranomaisilla, kuten Pirkanmaan pelastustoimella, on pääsy maakunnalliseen järjestelmään ja kuntien antamiin paikallisiin tietoihin. Pirkanmaan pelastustoimi pitää tämän lisäksi yllä omaa yleistä alueellista valmiussuunnitelmaansa, johon kuntien vastuuhenkilöillä on pääsy. Maakunnalliset varautumisjärjestelmät eivät ole Suomessa kovin yleisiä, jonka vuoksi Pirkanmaan yhteinen maakunnallinen varautumisjärjestelmä on poikkeuksellinen. Maakunnallinen järjestelmä tarjoaa varautumisen näkökulmasta monia eri mahdollisuuksia, kuten laajemman varautumisvalmiuden ylläpitämisen, yhteydenpidon vastuuhenkilöiden välillä sekä tiedon välittämisen. Pirkanmaan pelastustoimi on lisäksi tukenut merkittävällä tavalla kuntien valmiussuunnittelutyötä.

Yksi haastateltavista viranhaltijoista tuo esille haastattelussaan myös kuntansa häiriökorttijärjestelmän, jonka perusteella kriisitilanteisiin varaudutaan. Häiriökorttijärjestelmää voidaan hyödyntää hyvin erilaisten kriisitilanteiden yhteydessä, kuten tietoliikennejärjestelmien tai

sähkönjakelun häiriötilanteissa. Häiriökortteja voidaan laatia esimerkiksi kunnan keskeisille palveluille. Niissä määritellään palveluita koskevia tyypillisimpiä uhkia ja ennaltaehkäiseviä toimia näiden tilanteiden varalle. Konkreettisenä esimerkkinä häiriökorttimallista voi mainita esimerkiksi kunnallisen päiväkodin, josta katkeaa kesken päivän sähköt. Häiriökorttijärjestelmässä päiväkotia varten on määritelty häiriökortteja, joissa määritellään esimerkiksi se, kehen sähkön katketessa voi olla yhteydessä, mitä toimenpiteitä tulee käynnistää ja mikä on mahdollinen varajärjestelmä sähkökatkon varalta. Häiriökortissa voi olla erikseen määriteltynä se, millaisia toimenpiteitä häiriön kestäessä esimerkiksi 2:n tunnin ajan tai 8:n tunnin ajan tulee käynnistää ja missä järjestyksessä. Häiriökorttimalli tarjoaa kunnalle yksityiskohtaisemman tavan varautua erilaisia häiriö- ja kriisitilanteita varten, kuten alla olevasta lainauksesta tulee esille.

Et tää häiriökorttiajattelu näissä keskeisissä palveluissa on se missä pitää tehdä tarkkaa suunnittelua ja sit yleinen valmius ja varautumissuunnitelma niin siellä vähän väljemmin siveltimen vedoilla maalataan sitä varautumista. Mut ne perusasiat organisoituminen kaikki tämmöiset asiat, kun on kunnossa niin voidaan soveltaa siihen kriisiin mikä ikinä sattuu tulee päälle. (H3)

Laajamittaisen maahantulon kaltaisessa kriisitilanteessa häiriökorttijärjestelmän hyödyntäminen voi olla haastavaa, sillä useimmiten maahantulijoiden hallinnasta ja sijoittamisesta vastaavat kunta sekä tarvittaessa pelastustoimi yhdessä. Häiriökorttijärjestelmä sopiikin edellisen lainauksen mukaisesti parhaiten kunnan yleisiin häiriötilanteisiin. Laajamittainen maahantulon kaltainen tilanne, toisin kuin esimerkiksi päiväkodin sähkökatko, haastaa koko kuntaorganisaatiota kokonaisuutena. Sen vuoksi valmiusjohtoryhmän on järkevää pohtia pakolaisten vastaanottoon ja sijoittamiseen liittyviä asioita isommalla kokoonpanolla, jossa erilaiset ajatukset ja tieto voidaan ottaa huomioon.

Viranhaltijat tuovat puheenvuoroissaan esille myös, miten tärkeää on ylläpitää valmiusorganisaation kriisivalmiutta. Haastateltavat viittaavat tällä siihen, että varautumisorganisaation tulisi pysyä aina valmiudessa, jotta se voidaan tarpeen tullen ottaa myös käyttöön. Pelkän varautumisorganisaation olemassaolo ei takaa riittävää kriisin vastauskykyä vaan varautumisorganisaatiota tulisi myös aika ajoin aktivoida ja testata. Varautumisorganisaation valmiuskykyä voidaan kehittää erityisesti valmiusharjoitusten avulla, jossa valmiusorganisaatiota päästään testaamaan kunnolla kuvitteellisen uhan avulla. Kriisivalmiuden ylläpitäminen auttaa ennen kaikkea yllättäviin ja nopeasti eskaloitaviin kriisitilanteisiin reagoidessa. Kunnat ovat Ukrainan sodan alkamisen jälkeen käyneetkin läpi erilaisia

riskejä ja strategisesti merkittäviä toimintoja sekä sitä, miten kyseiset toiminnot pystytään pitämään toiminnassa eri tilanteissa.

Kuntien viranhaltijat mainitsivat laajamittaisen maahanmuuttoon liittyvän varautumisen osalta myös sen, etteivät kunnat saa sortua varautumisen tai kriisien suhteen liialliseen optimistisuuteen. Ukrainan sodan kaltainen kansainvälinen kriisi ja siitä seuranneet pakolais- ja energiakriisit osoittavat, että kaikenlaisiin tilanteisiin tulee pystyä varautumaan. (Korhonen & Ström 2012, 9–10.) Varautumista tulisi tehdä erityisesti sellaisten tilanteiden varalta, jotka eivät esimerkiksi muutama vuosi sitten tuntuneet todennäköisiltä. Kunnassa paikallisen häiriö- ja kriisitilanteiden varautumistyön lisäksi tulee panostaa monipuolisesti kansainvälisten kriisien tuomiin vaikutuksiin.

4.1.3 Kunnan henkilöstöön ja osaamiseen liittyvä varautumistyö

Vaikka tutkittavissa kunnissa on varautumisen osalta keskitytty suurimmaksi osaksi varautumisen johtamis- ja materiaalipuoleen, on kunnissa pohdittu jonkin verran myös henkilöstöön ja osaamiseen liittyviä asioita. Varautumisessa painottuu osaamisen osalta esimerkiksi pakolaistyötä tekevän henkilöstön riittävyys ja taidot, kotouttamistyön resurssit ja osaaminen, varhaiskasvatukseen ja valmistavaan opetukseen liittyvä osaaminen sekä sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvät asiat. Kunnissa oli henkilöstön osalta varauduttu siihen, että pakolaisten vastaanottamiseen ja arkipäiväisten asioiden hoitamiseen olisi nimetty oma vastuuhenkilönsä. Useimmiten tämä vastuuhenkilö omasi jo aikaisempaa kokemusta maahanmuuttajien ja pakolaisten kanssa työskentelystä ja riittävän kielitaidon maahanmuuttajien kanssa toimimiseen.

Kaikissa tutkittavissa kunnissa ei valmiussuunnitelmien yleisluonteisuuden vuoksi ollut nimettynä etukäteen maahanmuutto- tai pakolaiskoordinaattoria, vaan vastuuhenkilö on nimetty vasta pakolaiskriisin alkamisen jälkeen. Tämä johtunee suurimmaksi osaksi siitä, että valmiussuunnitelmat ovat olleet tutkittavissa kunnissa edellä mainitun mukaisesti suurpiirteisiä, mutta myös siitä, ettei laajamittaista maahantuloa ole nähty todennäköisenä riskinä. Monissa pienissä ja keskikokoisissa kunnissa oli lisäksi haasteita henkilöstöresurssien kanssa, jonka vuoksi vastuuhenkilö nimettiin vasta kriisin puhkeamisen jälkeen. Kunnat siis järjestelivät henkilöstöä aina tarpeen ja tilanteen mukaan. Suurimmalla osalla kohdekunnista ei ole siis ollut etukäteen järjesteltynä tai pohdittuna työntekijöitä esimerkiksi pakolaisille tarkoitettuun valmistavaan opetukseen tai varhaiskasvatukseen. Alla olevat

haastateltavien lainaukset kiteyttävät varautumisen henkilöstöasioista hyvin sen, mitä edellä on todettu.

Sitten jos miettii henkilöstöresursseja, niin siihen ollaan laitettu lisää, ja esim. valmistavaan opetukseen ollaan haettu täyttöluvut ja ollaan voitu palkata valmistuvan opetuksen opettajia ja on niikun hyvinkin joustavasti pystytty toimimaan. Ja sitten jos ei oo ollu kapasiteettia ottaa niin sitten tarvii tehdä järjestelyjä. (H4)

Henkilöstöä ei oo ollu, sitäkin on sitten sitä mukaa, kun tarve on kasvanut niin ollaan palkattu lisää. Tällä hetkellähän tässä on mun lisäksi ihan ukrainalaisten kanssa yks 50% työaikaan tekevä henkilö, joka hoitaa auttamisia ja arjen asioita. Ja sitten on 15 h viikossa tämmöstä tulkkaamista ja tiedottamista ja neuvontaa tekevä henkilö. (H1)

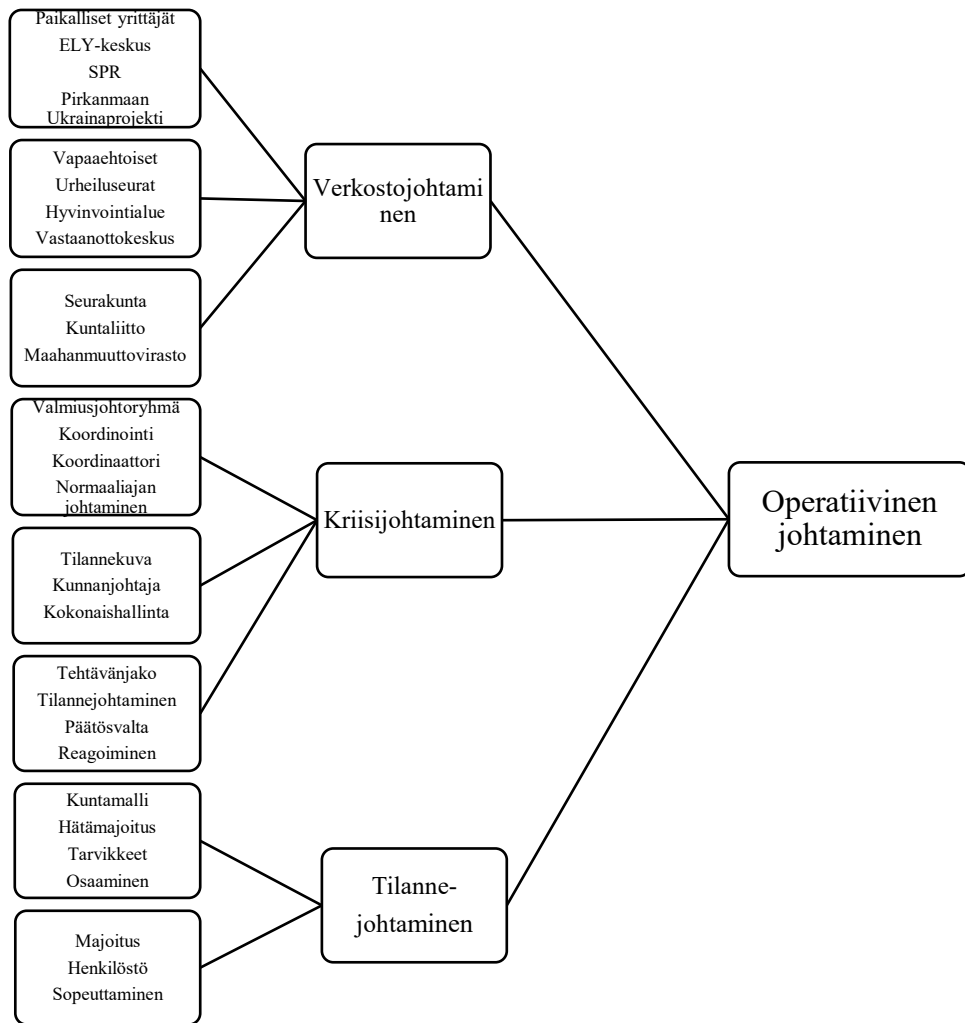
Kunnat ovat henkilöstön osalta lisäksi huolehtineet valtakunnallisiin valmiusharjoituksiin osallistumisesta. Näihin harjoituksiin ovat osallistuneet erityisesti kriisitilanteiden kannalta avainasemassa olevat viranhaltijat. Varautumiskoulutus ja erilaiset valmiusharjoitukset edistävät kriisivalmiuden ylläpitoa, kehittävät kriisitoimijoiden välisiä verkostoja ja testaavat valmiussuunnitelmien toimivuutta kuvitteellisessa kriisitilanteessa (Korhonen & Ström 2012, 36). Kaikki tutkimuksen kohteena olevat kunnat olivat osallistuneet esimerkiksi aluehallintoviraston järjestämään valmiusharjoitukseen viimeisen viiden vuoden aikana. Valtakunnallisiin harjoituksiin ja muuhun varautumistyöhön liittyen muutamaan kuntaan oli nimetty myös oma varautumisen vastuhenkilö. Vastuuhenkilön tehtävänä oli edellä mainittujen seikkojen lisäksi pitää yhteyttä maakunnallisesti ja valtakunnallisesti varautumistyön kannalta tärkeisiin toimijoihin. Alla olevassa lainauksessa on mainittu, millainen tehtäväkuva varautumisen vastuuhenkilöllä on tutkittavassa kunnassa.

Mut meillä on nimetty henkilö, joka pitää yhteyttä näihin muihin alueisiin ja pitää yllä sitä asiakirjaa ja kutsuu koolle ja on se aktiivitoimija, kun me esimerkiksi harjoitellaan varautumista. Mut sitten kunnanjohtajahan siinä toimii tilanteen johtajana ja sitten meillä on tää nhp-ryhmä, missä on vähän laajennettu sitä meidän johtoryhmää. Ja se on se organisointi. (H9)

4.2 Kuntien johtamisorganisaatio ja johtamistyö Ukrainan pakolaiskriisin aikana

Kuviosta 5 selviää, miten teoriaohjaava sisällön analyysi eteni kuntien kriisijohtamiskokonaisuuden osalta. Kuviossa on monia samoja käsitteitä kuin varautumiseen liittyvässä kuviossa, sillä varautuminen ja kriisijohtaminen linkittyvät kunnan toiminnassa keskeisesti toisiinsa. Litteroidun aineiston koodausvaiheessa käsitteet, kuten Pirkanmaan Ukraina-projekti, koordinointi ja kuntamalli, toistuvat aineistossa useaan kertaan. Moneen kertaan toistuvien käsitteiden poimimisen jälkeen hahmoteltiin alakategoriat, joita ovat kriisijohtaminen ja tilannejohtaminen ja yhteistyö. Kriisijohtamisessa korostuivat esimerkiksi tilannekuvan, valmiusjohtoryhmän, koordinaattorin, kunnanjohtajan ja kokonaishallinnan kaltaiset käsitteet. Tilannejohtamisessa keskeisimpiä käsitteitä olivat puolestaan kuntamalli, hätämajoitus, tarvikkeet, henkilöstö ja sopeuttaminen. Kolmannen alakategorian eli yhteistyön osalta painottuivat kunnan yhteistyön tekemisen kannalta olennaiset toimijat, kuten Maahanmuuttovirasto, ELY-keskus, Pirkanmaan Ukraina-projekti, hyvinvointialue ja vapaaehtoiset. Näistä alakategorioista muodostui yhdistäväksi yläkategoriaksi operatiivinen johtaminen. Sekä alakategorioiden että yhdistävän yläkategorian muodostamisessa huomioitiin jo aikaisemmin kriisinaikaisesta johtamisesta tehty tutkimus ja teorit.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että suurinta osaa tutkimuksen kohteena olevista kuntien viranhaltijoista ukrainalaisten pakolaisten saapuminen Suomeen keväällä 2022 ei yllättänyt. Kuntien viranhaltijoiden haastattelussa korostuu vahvasti kokemus Ukrainan sodan syttymisen aiheuttamasta järkytyksestä ja hämmennyksestä. Viranhaltijoille oli kuitenkin sodan syttymisen jälkeen selvää, että sodalla olisi myös erilaisia heijastusvaikutuksia muualle Eurooppaan ja siten myös Suomeen. Pakolaisvirran laajuutta oli varsinkin kriisin alkuvaiheessa vaikeaa ennustaa, ja Maahanmuuttovirasto välittikin kunnille ajantasaista tietoa pakolaiskriisistä. Kuntien oli Mitroffin (1988) kriisijohtamismallin mukaisesti haastavaa tunnistaa kriisignaalien merkkejä, sillä Ukrainan sodan syttyminen oli suuri shokki koko Euroopalle (Pearson & Mitroff 1993, 53). Osa tutkittavista kunnista pyrki Maahanmuuttoviraston antaman informaation ohella seuraamaan Ukrainan tilannetta jo kevään 2022 alussa median välittämien tietojen pohjalta. Sodan syttyminen oli kuitenkin käännekohta, joka sai kaikki kunnat kiinnostumaan Ukrainan tilanteesta ja sen mahdollisista vaikutuksista.



Kuvio 5. Teoriaohjaava sisällönanalyysi kunnan kriisijohtamisesta Ukrainan pakolaiskriisin aikana.

Haastateltavat kokivat kuntien turvallisuusroolin korostuneen vuoden 2022 pakolaiskriisin aikana kriisin luonteesta johtuen. Ukrainalaiset pakolaiset saapuivat Suomeen esimerkiksi hyvin eri tavalla kuin vuoden 2015 pakolaiskriisin aikaan. Kuten mainittiin, vuoden 2015 pakolaiskriisissä pakolaiset saapuivat yleensä kunnan alueella olevaan vastaanottokeskukseen, jonka ylläpidosta huolehti Maahanmuuttovirasto tai esimerkiksi SPR:n kaltaiset yhdistykset. Tällöin kunnan rooli pakolaisten koordinoinnista jäi vähäisemmäksi. Vuoden 2022 pakolaiskriisin aikana ukrainalaiset saapuivat kunnan alueelle useimmiten koordinoimattomasti esimerkiksi sukulaisuus tai ystävyysuhteen kautta. Tämä asetti kunnat haasteelliseen asemaan, sillä saapuneiden pakolaisten määrää oli varsinkin kriisin alkuvaiheessa vaikeaa selvittää. Monet kunnat joutuivatkin pakolaisten äkillisen saapumisen takia reagoimaan tilanteeseen hyvin nopeasti, ja kunnat toimivatkin olennaisessa roolissa pakolaisten saapumisen selvittelyssä sekä heidän vastaanotossaan ja neuvonnassaan.

4.2.1 Kuntien kriisijohtaminen Ukrainan pakolaiskriisin aikana

Tutkittavien kuntien johtamisorganisaatiot oli organisoitu Ukrainan pakolaiskriisin aikana edellä esitetyn kirjallisuuden kaltaisesti (Korhonen & Ström 2012, 47 & Valtioneuvoston kanslia 2009, 48). Johtamisen keskiössä oli kaikissa kunnissa valmiusjohtoryhmä, joka oli vastuussa kriisin operatiivisesta johtamisesta. Ukrainan pakolaiskriisiä varten ei organisoitu erikseen omaa johtoryhmää vaan kuntien valmiussuunnitelmissa kaikkien kriisien varalta määritelty johtoryhmä otti kriisin aikaisesta johtamisesta vetovastuun. Johtoryhmä saatiin nopeasti koolle kaikissa kohdekunnissa. Tähän vaikutti suuresti se, että koronapandemia oli kehittänyt johtoryhmätyöskentelyä jo aikaisemmin. Monien kuntien ensimmäisissä valmiusjohtoryhmän kokouksissa pyrittiin ensiksi saamaan käsitys ajantasaisesta tilannekuvasta, jonka jälkeen alettiin pohtia eri toimialojen keskinäistä vastuunjakoja. Keskeistä tässä vaiheessa oli saadun tilannetiedon ja vastuunjaon yhteensovittaminen eli se, miten toimitaan missäkin tilanteessa. Kunnissa vastuuta ja tehtäviä oli jaettu eri tavoin esimerkiksi johtavien viranhaltijoiden kesken.

Tutkittavissa kunnissa tehtiin pakolaiskriisin vastuunjaon suhteen erilaisia päätöksiä. Kaikissa kunnissa kunnanjohtaja kuitenkin vastasi kriisin aikaisesta toiminnasta ja kokonaisuuden hallinnasta. Kunnanjohtajan keskeisiin tehtäviin kuului esimerkiksi johtoryhmän koolle kutsuminen, koko kriisijohtamistyöstä vastaaminen sekä luottamushenkilöiden informoiminen ja mukaanottaminen. Tutkittavissa kunnissa oli useimmiten nimetty erikseen pakolaiskriisin tosialliseen suunnitteluun, koordinointiin ja viranomaisyhteistyön tekemiseen oma viranhaltijansa, kuten sivistysjohtaja, kehitysjohtaja tai hallintojohtaja. Kaikissa tutkittavissa kunnissa tämä viranhaltija ei ollut sama, vaan kunnat jakoivat vastuuta pakolaisten koordinoinnista omista näkökulmistaan ja omiin resursseihinsa perustuen. Muut toimialojen johtajat ovat puolestaan vastanneet kriisin johtamisesta omalla toimialallaan. Haastateltavien kuvailema tehtävänjako kriisin operatiivisessa johtamisessa on hyvin samankaltainen kuin edellä esitetyn kirjallisuuden valossa. (Valtioneuvoston kanslia 2009, 48.) Kriisinaikainen johtaminen on nojautunut vahvasti normaaliajan johtamisjärjestelmään, kuten seuraavassa lainauksessa todetaan.

Ja johtamiseen liittyen just delegoitu sitä päätösvaltaa toimialajohtajille aika paljon siinä kriisiajan hallintosäännössä. Mutta kunnanjohtajahan sitä koordinoi siinäkin vaiheessa kuin normaalioloissa. Et johtaminen periaatteessa samoilla lähtökohdilla, kun normaaliaikana, mutta isommin valtuuksin. (H7)

Osassa tutkittavista kunnista vastuuroolissa oleva viranhaltija oli tehnyt myös pakolaisiin liittyvää arkipäiväistä työtä, kuten pakolaisten vastaanottamista ja majoittamiseen liittyviä tehtäviä. Toisissa kunnissa arkipäiväisten asioiden hoitamista varten oli erikseen palkattu henkilö esimerkiksi maahanmuutto-, pakolais- tai Ukraina-koordinaattori nimikkeellä. Koordinaattorin tärkeimpiin tehtäviin kuului esimerkiksi pakolaisten tietojen kerääminen, hätmajoituksen koordinointi, asuntojen kalustaminen, erilaisten tarvikkeiden kerääminen ja erilaisten palveluiden järjestämisen avustavat tehtävät. Koordinaattorit tekivät myös paljon arkipäiväiseen neuvontaan ja informaation jakamiseen liittyviä työtehtäviä. Koordinaattorit toimivat myös keskeisenä yhteyshenkilönä alueen toimijoiden ja johtavan viranhaltijan välillä. Yhteensä kolmessa kunnassa päädyttiin nimeämään tai rekrytoimaan ukrainakoordinaattorin nimellä oleva henkilö kuntaorganisaatioon. Muissa kunnissa koordinaattorin nimeämistä tai rekrytointia ei nähty sen sijaan tarpeellisena, sillä pakolaisasioiden hoitaminen saatiin järjesteltyä muilla tavoin.

Luottamustoimielimien rooli kriisin aikaisessa johtamisessa nähtiin haastatteluiden perusteella vähäisenä. Tämä on seikka edellä esitetyn kirjallisuuden kanssa yhteneväinen, sillä kriisin aikainen johtaminen vaatii pienen rajatun ydinjoukon tekemiä nopeita toimia. Poliitikot ovat mahdollistaneet ukrainalaisten auttamisen erityisesti päätöksenteon ja poliittisen tuen myöntämisen kautta. Tutkittavissa kunnissa kunnanhallitukset olivat esimerkiksi päättäneet ukrainalaisten majoittamisesta kunnan omistamiin asuntoihin ja Maahanmuuttoviraston kehittämään kuntamalliin liittymisestä. Monet kunnat ovat osoittaneet myös rahallista tukea Ukrainaan, ja yksittäiset luottamushenkilöt ovat olleet vapaaehtoisina ukrainalaisten majoittamistoiminnassa. Tehtävänjako oli kuitenkin poliitikkojen ja viranhaltijoiden kesken selkeä. Poliitikot mahdollistivat viranhaltijoille puitteet toimia kriisin aikana, ja viranhaltijat puolestaan vastasivat kriisin operatiivisesta johtamisesta ja hoitamisesta. (Juntunen ym. 2009, 78–79.) Viranhaltijat välittivät ajantasaista tietoa pakolaistilanteesta ja sen vaatimista toimista luottamushenkilöille.

4.2.2 Kuntien tilannejohtaminen Ukrainan pakolaiskriisin aikana

Tutkittavissa kunnista kriisijohtamisorganisaatiota ei otettu koskaan käyttöön. Ukrainalaisten vastaanottaminen ja sijoittaminen kunnan alueelle pystyttiin hoitamaan osana kunnan arkipäiväistä toimintaa. Monien haastateltavien vastauksissa korostuu kokemus siitä, ettei ukrainalaisten tuloa nähty kunnassa kriisitilanteena vaan kunnan viranhaltijat johtivat tilannetta omien toimivaltuuksien puitteissa. Syynä tähän oli esimerkiksi se, ettei pakolaistilanne eskaloitunut kohdekunnissa

haastavaksi. Haastateltavat viranhaltijat kuitenkin toteavat, että pakolaisten tulon reagoitiin nopeasti, mutta tämä reagoiminen ei edellyttänyt kriisijohtamisorganisaation käyttöön ottamista. Tämä voi osaltaan johtua myös siitä seikasta, ettei pakolaisia saapunut kuntiin loppujen lopuksi kuin vain muutamien kymmenien verran. Tilanne olisi voinut olla erilainen, jos kuntiin olisi saapunut useita satoja pakolaisia kerralla. Alla olevissa lainauksissa selviää haastateltavien ajatuksia tilannejohtamisesta.

No meillä on siis kriisijohtamisorganisaatio, mutta me ei otettu käyttöön sitä. Et me ei siirrytty kriisijohtamiseen tässä vaiheessa vaan me johdettiin sitä tilannetta virkamiehinä ihan omien toimivaltuuksiemme puitteissa ja omien hankintavaltuuksiemme puitteissa. Ja joku asia käytettiin kunnanhallituksessa sitten, kun omat toimivallat ei riittänyt siihen, muistaakseni just kuntamalliin sitoutuminen. Et kriisijohtamin ei tässä tilanteessa mitenkään näkynyt. (H2)

Mä en niinkään näe et tää ois kriisitilanne kunnan kannalta ollut et mehän vaan mahdollistetaan tää et mä nään et tää on semmosta meidän normaalia kunnan johtamista jos jotain tulee. Mä en niinkään kokisi et tää ois semmonen kriisitilanne et tää ukrainalaisten maahantulo. Et me siihen reagoidaan ja asiat hoidetaan, mutta en niinkään koe et se ois semmonen kriisitilanne missään vaiheessa. (H4)

Tutkimuksen kohteena olevissa kunnissa ukrainalaisten saapuminen nähtiin edellyttävän enemminkin tilannejohtamista kuin kriisijohtamista. Tilannejohtamisella tarkoitetaan johtamista, jossa johtaminen perustuu olemassa olevaan tilanteeseen ja siinä oleviin ihmisiin. Tilannejohtamisen perusajatuksena on, että erilaiset tilanteet edellyttävät erilaista johtamista, jonka vuoksi johtajan tuli pyrkiä muuntautumaan tilanteen vaatimalla tavalla. Haastateltavien vastauksissa oli havaittavissa monia tilannejohtamiselle tyypillisiä piirteitä. Viranhaltijat joutuivat pakolaiskriisiä johtaessaan pohtimaan useimmiten tilanne tilanteelta sitä, mitkä asiat toimivat ja soveltuvat olemassa olevaan tilanteeseen. Koska valmiussuunnitelmat olivat yleisluonteisia, edellytti pakolaisasioiden hoitaminen usein tilannekohtaisuutta. Eräs viranhaltija totesi haastattelun aikana, ettei yleisluonteisesta valmiussuunnitelmasta ollut hänen kunnassaan paljoa apua, sillä tehtävänjako, prosessit ja toimenpiteet oli kirjattu valmiussuunnitelmaan yleistasolla. Ukrainalaisten saapuminen edellytti viranhaltijan kunnassa etukäteen laaditusta valmiussuunnitelmasta poikkeavia toimia, jonka vuoksi tilannejohtaminen oli pakolaisten saapuessa parempi lähestymistapa johtamiseen. Alla oleva

viranhaltijan lainaus tiivistää hyvin sen, minkä vuoksi tilannejohtaminen koettiin Ukrainan pakolaiskriisissä toimivammaksi lähestymistavaksi johtamiseen.

No meillä on siellä osio siihen liittyen, mutta kyllä täytyy sanoa, että silloin keväällä, kun tilanne eskaloitui ja rupes olee päällä niin ei ne kauhean paljon auta ne valmiussuunnitelmien kirjaamiset, jotka on niin yleisellä tasolla et me ei tiedä mikä se tilanne tai minkälainen se tilanne on. -- Ja tavallaan se oli heti sekin täysin poikkeava siitä mitä meillä valmiussuunnittelussa oli mietitty. Et tavallaan se ei ehkä siinä arjessa ollutkaan se työväline, jolla lähdettiin. Vaan me lähettiin soveltamaan tilanteen mukaisesti. Et ei niistä suunnitelmista ollu kyllä viime keväänä mitään hyötyä, et me suunniteltiin ihan tilanteen mukaisesti. (H7)

Kuntien viranhaltijat nostavat esille myös tilanteen edellyttämän resurssoinnin. Monissa tutkimuksen kohteena olevissa pienissä ja keskikoisissa kunnissa ei ollut valmiita resursseja pakolaisten saapumisen kaltaisen tilanteen varalta, vaan tilanteen noustessa resursseja pakolaisten vastaanottamista ja majoittamista varten järjestettiin erikseen. Käytännössä tämä tarkoitti esimerkiksi sitä, että pakolaiskoordinaattori nimettiin, pakolaisia varten tarkoitettuja asuntoja alettiin kartoittamaan ja vapaaehtoisten puoleen käännyttiin erilaisten tarvikkeiden ja vaatteiden hankkimiseksi. Tässä yhteydessä viranhaltijat mainitsevat myös sen seikan, että resurssien järjestämisen rahoitus hankittiin myös viiveellä. Tilanteen edellyttämä resurssointi on kohdekunnissa ymmärrettävää, sillä monien pienten ja keskikoisten kuntien resurssit ovat rajalliset myös normaaliaikana.

Kokoavasti voidaan todeta, että suurimassa osassa kohdekunnista pakolaistilanne ei vaatinut kriisijohtamisen kaltaisia ylimääräisiä ponnisteluja kuntaorganisaatiolta. Pakolaisten vastaanottaminen ja majoittuminen saatiin järjestettyä yhteistyönä muiden viranomaisten, kansalaisyhteiskunnan ja yksityisen sektorin toimijoiden kanssa. Pakolaistilannetta pystyttiin johtamaan hyvin pitkälti normaaliajan johtamisen tavoin. Epänormaalin tilanteen rajat eivät siten ylittyneet kohdekunnissa pakolaiskriisin aikana, vaan tilanne pysyi normaalin rajoissa.

4.2.3 Verkostoyhteistyön merkitys pakolaiskriisin johtamisessa

Kaikissa tutkittavissa kunnissa oli tehty laajasti yhteistyötä erilaisten toimijoiden kanssa Ukrainan pakolaiskriisin aikana. Kaikkien haastateltavien viranhaltijoiden mukaan ulkopuolisten toimijoiden merkitys kriisin hoitamisessa nähtiin merkittäväksi. Yhteistyö eri toimijoiden, kuten vapaaehtoisten, yritysten, seurakunnan, yhdistysten, naapurikuntien ja muiden viranomaisten kanssa, oli luonteeltaan verkostomaista. Yhteistyö oli luonteeltaan pirkanmaalaisissa kunnissa samantyyppistä, ja suuria paikallisia eroja kuntien välillä ei ollut esimerkiksi yhdistysten ja kuntien välisen yhteistyön suhteen. Pirkanmaan maakunnan erityispiirteenä voidaan kuitenkin pitää Ukrainan pakolaiskriisin osalta maakunnallista Ukraina-projektia, johon kaikki pirkanmaalaiset kunnat olivat lähteneet mukaan. Projektin tavoitteena oli kehittää Pirkanmaan laajuista vastaanottokykyä, sujuvoittaa pakolaisten palveluprosessia, tiivistää viranomaisyhteistyötä ja verkostoyhteistyötä sekä parantaa ajankohtaisen ohjeistuksen ja informaation jakamista. Ukraina-projektissa verkosto muodostui kuntien kotouttamis- ja koordinoituyhdyshenkilöistä, jotka kriisin aikana pitivät yhteyttä toisiinsa erilaisten tapaamisten ja viestintävälineiden muodossa.

Alueen yhdistyksillä, yrityksillä ja seurakunnalla oli myös oma roolinsa erityisesti ukrainalaisten auttamisessa ja integroimisessa. Esimerkiksi majoittamiseen ja hotellitoimintaan erikoistuneet yritykset ovat auttaneet kuntia pakolaisille tarkoitetun hätämajoituksen järjestämisessä. Myös vapaaehtoiset kuntalaiset ovat tarjoutuneet ottamaan ukrainalaisia muutaman päivän mittaiseen hätämajoitukseen omiin koteihinsa ja kesämökkeihinsä. Kunnille hätämajoitukseen liittyvän avun saaminen on ollut erityisen tärkeää, sillä pienissä ja keskikokoisissa kuntaorganisaatioissa resursseja tällaisen majoituksen järjestämiseen on vähän. Hätämajoituksen järjestyminen vapaaehtoisten ja yrittäjien kautta on myös helpottanut pakolaisten pitempiaikaisen majoituksen organisointia, sillä kunnalla oli muutama päivä aikaa järjestellä pakolaisille omia asuntoja.

Pidempiaikaisen majoituksen organisoimisen suhteen kunnat ovat puolestaan tehneet yhteistyötä alueen vapaaehtoisjärjestöjen ja yhdistysten kanssa. Yhdistykset ja järjestöt ovat käytännön tasolla auttaneet asuntojen kalusteiden ja tarvikkeiden etsimisessä. Tässä tehtävässä vapaaehtoiset ovat hyödyntäneet omia verkostojaan sekä sosiaalisen median alustoja, kuten Facebookia. Seurakunnat täydentäneet vapaaehtoisten tekemää työtä tarjoamalla ukrainalaisille ruokapaketteja, vaatteita, astioita ja liinavaatteita, jotka ovat tärkeitä pidempiaikaisessa majoituksessa. Asuntojen kalustaminen ja tarvikkeiden löytyminen on mahdollistanut myös osaltaan pakolaisten sujuvamman arkeen palaamisen ja integroitumisen paikalliseen yhteisöön. Seurakunnat, yhdistykset ja urheiluseurat

järjestivät pakolaisille tarkoitettuja tilaisuuksia ja tapahtumia, jotka ovat liittyneet esimerkiksi urheilutoimintaan sekä ukrainalaisten perinteiden ja merkkipäivien viettämiseen. Seurojen ja yhdistysten aktiivinen toiminta pakolaisten mukaanottamiseksi on omalta osaltaan myös edesauttanut pakolaisten sopeutumista suomalaiseen yhteiskuntaan ja kuntayhteisöön. Seuraavat haastateltavien lainaukset antavat kuvaa siitä, millaisia rooleja verkostossa olevilla toimijoilla on ollut ukrainalaisten auttamisen suhteen.

Et kyllä vapaaehtoisten rooli on ollu tosi suuri ja et kyllähän se on pakko sanoo, et tämmönen kuntaorganisaatio on niin loppuun kaluttu, et tämmösis tilanteissa löydy sitä resurssia tekee niitä kaikkia tehtäviä. Ei se niiku pyöri ilman sitä vapaaehtoistoimintaa, se on siinä rinnalla. (H1)

Ollaan laajasti tehty yhteistyötä et tällä hetkellä täällä Pirkanmaalla on tää Tampereen Ukraina-projekti, joka sit jatkuu et sen tiimoilta ollaan tehty. Elyn kanssa ollaan tehty tiiviisti yhteistyötä erityisesti näistä kotouttamisasiosta elikkä suomen kielen kurssi asioista ja muuta. Ja sit myös sinne Migrin suuntaan. (H4)

Majoittamisen ja vapaa-ajan toiminnan ohella paikalliset yritykset ovat yhdessä kunnan kanssa järjestäneet ukrainalaisille tapahtumia, joissa on esitelty alueella olevien yritysten toimintaa ja yritysten tarjoamia työpaikkoja. Parhaimmassa tapauksessa paikalliset yritykset ovat saaneet verkostoitumistapahtumien kautta uusia työntekijöitä yrityksiinsä. Pakolaisten työllistyminen ei kuitenkaan aina tapahtunut yhteisten tapaamisien ja infotilaisuuksien muodossa, vaan monet ukrainalaiset ovat saaneet tietoa yrittäjien tarjoamista työllisyysmahdollisuuksista muiden pakolaisten kautta ja hakeneet itse aktiivisesti työtä kyseisistä yrityksistä. Pakolaisten työllistymisellä on ollut myös positiivinen vaikutus niin alueen yrittäjiin kuin ukrainalaisiin. Yrittäjät ovat saaneet työntekijöitä yrityksiinsä ja ukrainalaiset puolestaan kaipaamaansa työtä. Myös työn löytyminen omasta ”kyläyhteisöstä” on edistänyt pakolaisten sopeutumista alueelle.

Ja sitten ehkä vielä sen verran siitä yhteistyöstä, että mikä meillä on ollu tärkeätä, että meillä lähti nopeasti keskisuuret ja pienet yritykset millä on paljon työtä tarjota, niin he lähti mukaan siihen ja ottamaan sinne työpaikalle. Et sillo saadaan se integrointi siihen meidän pieneen yhteisöön, niin aika nopeasti käyntiin. (H9)

Pirkanmaan Ukraina-projektin kautta tutkittavat kunnat ovat jakaneet erityisesti omia kokemuksia ja tietämystään projektissa mukana olevien muiden kuntien käyttöön. Lisäksi kunnat ovat saaneet projektin kautta apua omien pakolaisia koskevien pulmatilanteiden ratkaisuun. Haastateltavien mukaan projektissa mukana oleminen ollut hyödyllistä erityisesti vertaistuen ja neuvojen jakamisen suhteen, sillä kaikkea ei ole tarvinnut lähteä kehittämään alusta lähtien itse, vaan kunnat ovat sen sijaan voineet hyödyntää muiden kuntien kokemuksia omien toimintatapojensa kehittämisessä. Projekti on toiminut myös eräänlaisena tilannetiedon välittämiskanavana. Kunnat ovat esimerkiksi jakaneet tietoa, miten paljon pakolaisia on saapunut kuntaan, millainen kapasiteetti kunnassa on vastaanottaa pakolaisia ja millaisilla toimenpiteillä kriisiä on hoidettu. Tiedonvaihdon merkitys on korostunut erityisesti kriisin alkuvaiheessa, jossa maakunnan laajuinen tilannetiedon muodostaminen saapuneiden pakolaisten määristä oli olennaista.

Muiden viranomaisten, kuten Maahanmuuttoviraston ja ELY-keskuksen kanssa, tehty yhteistyö on ollut kriisin hoitamisen kannalta tärkeää. Verkostoyhteistyö muiden viranomaisten kanssa on mahdollistanut ajantasaisen tiedon ja ohjeiden jakamisen sekä verkostossa olevien toimijoiden asiantuntijuuden hyödyntämisen. Kuntien ei ole toisin sanoen tarvinnut selvittää yksin esimerkiksi paikallisen yrittäjän velvollisuuksia ukrainalaisten palkkaamisessa tai pakolaisille tarkoitettujen kielikurssien järjestämisessä. Näissä asioissa kunnat ovat saaneet tukea erityisesti ELY-keskuksilta. Kuntaliitosta kunnat ovat saaneet neuvoja erityisesti varautumiseen ja kuntamallin kautta saataviin palveluiden järjestämiskorvauksiin. Maahanmuuttovirasto on puolestaan ohjeistanut kuntia pakolaistietojen rekisteröinnissä, vastaanottorahan käytössä ja pakolaisten palveluihin liittyvissä asioissa. Maahanmuuttovirasto on ollut myös keskeisenä rahoittajana kuntamallin kautta pakolaisten palvelujen kustannuksissa. Vastaanottokeskusten kanssa kunnat ovat tehneet yhteistyötä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisessä.

Verkostoissa kunnat ovat olleet usein koordinoivassa roolissa eli pyrkineet muihin toimijoihin yhteyttä ottamalla järjestelemään pakolaisiin liittyviä asioita, kuten asuntojen kalustamista, joita kunta ei välttämättä itse pystyisi tekemään esimerkiksi resurssien vähyyden takia. Kunnat eivät kuitenkaan ole pakolaisiin liittyvässä verkostomaisessa yhteistyössään toimineet niin sanotusti kaikkien toimijoiden johtajana, vaan verkostossa olevat toimijat nähtiin tasaveroisina kumppaneina. Lisäksi pakolaiskriisiin liittyvien asioiden hoitamisessa ja yhteistyötahojen välisessä yhteydenpidossa on kuntia auttanut erityisesti se, että niin viranomaisilla kuin vapaaehtoisilla on ollut tahtoa auttaa ukrainalaisia kriisin alusta lähtien. Pienten ja keskikokoisten kuntien vahvuudeksi

voidaan tässä mielessä nähdä myös kuntayhteisön tiiviys ja pienuus, jossa paikalliset vapaaehtoiset, järjestötoimijat ja yrittäjät tunnetaan.

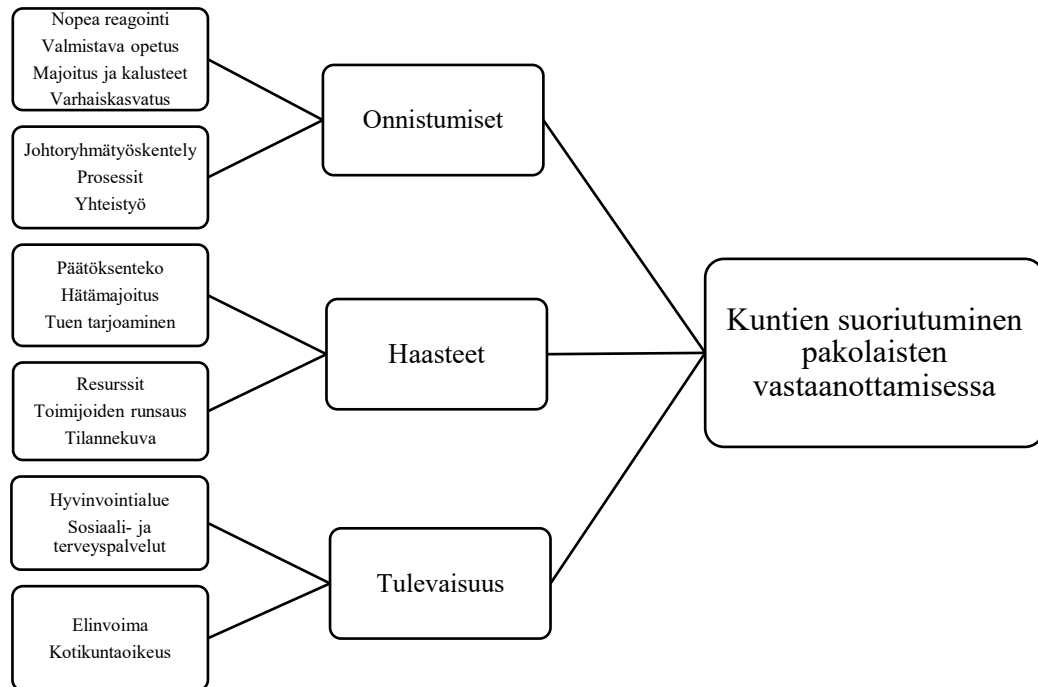
Kunnilla on kriisin aikana ollut myös toiminnan tavoitteiden asettamiseen liittyvä tehtävä. Ukrainalaisille tarkoitettujen asuntojen kalustamisessa kunta on esimerkiksi välittänyt tietoa vapaaehtoisryhmille, jotka ovat puolestaan hankkineet kunnan tarvitsemia huonekaluja ja tarvikkeita esimerkiksi sosiaalisen median kanavien kautta. Kunnat eivät ole toisin sanoen vaikuttaneet verkostossa olevien toimijoiden sisäiseen dynamiikkaan, vaan ovat antaneet vapaaehtoisten ja yhdistysten toimia hyvin itsenäisesti. Ilman kuntia toiminta olisi kuitenkin saattanut olla vähemmän järjestäytyntä, jonka vuoksi on ollut tärkeää, että kunnat ovat välittäneet tietoa ja pitäneet huolta asioiden sujumisesta ja eteenpäin viemisestä. Nämä verkostot ovat suurimmassa osassa tapauksista olleet epävirallisia. Alla oleva haastateltavan lainaus kuvastaa sitä, millaista verkostomainen yhteistyö kunnissa on kriisin aikana ollut.

Kunnassahan tää verkostojohdaminen on jokapäiväistä työtä, että ja varsinkin omassa tehtävässä. On tässä luotu uudenlaisia verkostoja. Verkostoissahan on se mielenkiintoinen piirre, että niitä ei voi määrätä. Et ne pitää saada toimimaan sen yhteisien tavoitteen eteen. Et täähän, on tullut vähän kunnan organisaatiossakin henkilökunnan työtehtävien päälle, se on myös kuntaorganisaatiossa oma lajinsa. Et saadaa motivoitua ne muut yhteistyökumppanit. Tätä kriisiä on avittanut merkittävästi se, että tahto on ollut kaikilla ja sitten tämmönen työperäisen maahanmuuton selkeä tarve on selkeesti motivoinut tiettyjä toimijoita. (H6)

4.3 Kuntien suoriutuminen Ukrainan pakolaiskriisin aikana

Alla olevassa kuviossa (kuvio 6) on esitelty teoriaohjaavan sisällönanalyysin rakentuminen viranhaltijoiden haastatteluissa jakamien kokemusten perusteella. Kuntien viranhaltijoiden kokemukset antavat kuvaa erityisesti siitä, mitkä asiat varautumisen ja kriisijohtamisen osalta ovat toimineet ja mitkä seikat puolestaan vaativat vielä kehittämistä. Viranhaltijoiden kokemuksia koskeva sisällönanalyysi eteni samalla tavoin kuin varautumista ja kriisijohtamista koskeva analyysi. Litteroidusta aineistossa toistui kuvion vasemmalla puolella luetellut ilmaisut, kuten prosessit, yhteistyö ja tilannekuva. Näistä ilmaisuista muotoiltiin kolme alakategoriaa, joita olivat viranhaltijoiden onnistumisen ja haasteiden kokemukset sekä pakolaiskriisin tulevaisuus.

Yhdistäväksi yläkategoriaksi hahmottui näiden alakäsitteiden perusteella kuntien suoriutuminen pakolaisten vastaanottamisessa. Tämän alaluvun alaluvuissa on eritelty tarkemmin edellä mainittujen alakategorioiden avulla viranhaltijoiden ajatuksia Ukrainan pakolaiskriisin aikaisesta toiminnasta.



Kuvio 6. Teoriaohjaava sisällönanalyysi viranhaltijoiden onnistumisen ja haasteiden kokemuksista Ukrainan pakolaiskriisin aikana.

4.3.1 Kuntien onnistumisen kokemukset pakolaisten koordinoinnin osalta

Tutkittavina olevien kuntien viranhaltijat olivat kaikki samaa mieltä siitä, että kunnat onnistuivat vuoden 2022 pakolaiskriisin johtamisessa ja pakolaisiin liittyvien asioiden organisoinnissa. Haastateltavat kokivat, että kunnilla oli ja on vieläkin tärkeä rooli ukrainalaisten pakolaisten vastaanottamisessa ja sopeuttamisessa suomalaiseen yhteiskuntaan. Kuntien rooli nähtiin keskeiseksi erityisesti pakolaisten majoituksessa, palveluiden järjestämisessä, työllistymisessä ja muussa kotouttamistoiminnassa. Eniten onnistumisen kokemuksia koettiin kuntien viranhaltijoiden keskuudessa siitä, miten nopeasti kunta onnistui reagoimaan pakolaisten saapumiseen ja miten nopeasti pakolaisille onnistuttiin järjestämään tarvittavia majoituspaikkoja ja palveluita hyvinkin lyhyessä ajassa. Haastateltavat korostavat vastauksissaan palveluiden osalta esimerkiksi pakolaisille

tarkoitettujen kielikurssien ja lasten valmistavaan opetukseen liittyvien järjestelyiden sujumista. Kuten edellä on kirjallisuuden valossa todettu, organisaation nopea reagointi kriisitilanteeseen vaikuttaa olennaisella tavalla kriisin johtamiseen ja sen leviämiseen. Nopea reagointi edesauttaa tilanteen hallintaa ja siten helpottaa myös kriisin johtamista (Lavento 2009, 86).

Nopeaan reagointiin ja vastaanottamisen onnistumiseen vaikutti olennaisella tavalla tutkittavina olevien kuntien tekemä yhteistyö alueen muiden toimijoiden kanssa. Kunnat ovat kriisin aikana onnistuneet muodostamaan uusia yhteistyökumppaneita ja pitämään yhteyttä näihin kriisin aikana. Lisäksi kunnat ovat onnistuneet aktivoimaan niin kuntalaiset, paikalliset yritykset, seurakunnan kuin yhdistykset ukrainalaisten auttamiseksi. Tiivis yhteydenpito ja yhteistyön tekeminen voidaan osaltaan nähdä keskikokoisten ja pienten kuntien vahvuutena, sillä alueen toimijat tunnetaan pienemmissä kunnissa hyvin. Pienemmissä kunnissa tarvittavat kontaktit kunnan ja yhteistyökumppaneiden välillä ovat alla olevan lainauksen mukaan jo useimmiten olemassa valmiina ennen kriisintilanteen syttymistä.

”Onhan meillä ollu valmiina kontaktit, kun ollaan pieni kunta, niin tunnetaan myös toimijat. Siinä on ollu se etu et ollaan saatu vaatteita ja huonekaluja hyväntekeväisyysjärjestöiltä, ja jopa prepaid sim-kortteja ja s-marketin lahjakortteja kaikkee tämmöstä, koska me tunnetaan ne ja tiedetään. Et niitä toimijoita on suht monta, mutta pienessä kunnassa niitä on vähän et saattaa olla samoja toimijoita eri järjestöissä. Et sitä kautta ne yhteydet on ollu helppo luoda.” (H2)

Pirkanmaalaiset pienet ja keskikokoiset kunnat ovat tehneet yhteistyötä kriisin aikana ensinnäkin poikkihallinnollisesti kuntaorganisaation sisällä eri palvelukeskusten kesken. Pakolaiskriisin aikana esimerkiksi kunnan tekniset palvelut ja hallintopalvelut ovat tehneet läheistä yhteistyötä ukrainalaisille tarkoitettujen majoitustilojen ja asuntojen kartoittamisen suhteen. Yhteistyötä on tehty myös esimerkiksi sivistyspalveluiden ja hallintopalveluiden välillä ukrainalaisten lasten varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestämiseksi. Kuntaorganisaation sisäisen yhteistyön lisäksi yhteistyötä on tehty kolmannen sektorin toimijoiden, kuten alueen vapaaehtoisten, yhdistysten ja urheiluseurojen kanssa. Haastateltavat korostavatkin vastauksissaan kolmannen sektorin keskeistä roolia pakolaisten hätämajoituspaikkojen, kunnan omistamien vuokra-asuntojen kalustamisessa, vaatteiden ja elintarvikkeiden keräämisessä sekä vapaa-ajan harrastustoiminnan järjestämisessä.

Mun mielestä siinä että ne prosessit hyvin nopeesti saatiin mietittyä ja heti niikun pystyttiin asuttua näitä sellasella ennakkoluulottomalla asenteella. Ja se ei olis tapahtunut ilman tällasta hyvää yhteistyötä sinne kolmannen sektorin toimijoihin ja muuhun. Et ei se pelkästään et jos kunta ois siinä ollu niin ei olis ollu mahdollista. Et me ollaan onnistuttu siinä, mut tosiaan se ei oo se kunta joka on sen yksistään mahdollistanut vaan nää nämä kolmannen sektorin toimijat yhdessä. (H4)

Tutkittavina olevien kuntien viranhaltijat myönsivät vastauksissaan, etteivät kunnat olisi selvinneet ukrainalaisten vastaanottamisesta ja majoittamisesta ilman kolmannen sektorin toimijoita. Kolmannen sektorin toimijoiden auttaessa arkipäiväisten asioiden järjestelyssä kunta on voinut keskittyä ukrainalaisten saapumiseen liittyvään koordinointiin ja palveluiden järjestämiseen. Kunta on toisin sanoen pystynyt jakamaan vastuuta pakolaisasioiden järjestämisestä myös kolmannelle sektorille. Yhteistyö vapaaehtoisten ja yhdistysten kanssa on mahdollistanut myös isompien pakolaismäärien ottamisen kuntaan, sillä kunta ei ole joutunut järjestelemään pakolaisten asioita yksin.

Kunnat kokevat onnistuneensa myös kriisiin liittyvien toimintamallien kehittämisessä ja kriisinaikaisen johtamisen organisoimisessa. Viranhaltijat ovat kokeneet erityisesti johtoryhmätyöskentelyn olleen kriisin aikana toimivaa. Johtoryhmä on Ukrainan sodan alettua saatu nopeasti koolle hyvinkin lyhyellä varoitusaajalla esimerkiksi Teams-sovelluksen avulla. Tehtävänjako on johtoryhmätyöskentelyn osalta ollut myös suurimmaksi osaksi toimivaa ja selkeää. Kunnat ovat onnistuneet kriisin aikana pitämään yllä myös ajantasaista tilannekuvaa siitä, miten paljon pakolaisia on saapumassa tai on saapunut kunnan alueelle, millaiselle majoitukselle ja palveluille on tarvetta ja mitä uusia asioita pakolaisten osalta on otettava jatkossa huomioon. Haastateltavat viranhaltijat kokevatkin, että kunnan malli seurata pakolaisasioita on kriisin aikana osoittautunut tehokkaaksi.

Haastatellut viranhaltijat jakavat edellä mainittujen onnistumisen kokemuksen lisäksi yhteisen ajatuksen siitä, että kunnat ovat onnistuneet erinomaisesti ukrainalaisten kotouttamiseen liittyvissä toimissa. Asuntojen hankkimisen ja kalustamisen lisäksi kunnissa on onnistuttu saamaan ukrainalaiset osaksi kunnan yhteistä arkea. Ukrainalaiset lapset ovat siirtyneet suomalaisiin päiväkoteihin ja kouluihin, sekä osa aikuisista on työllistynyt esimerkiksi alueen paikallisiin yrityksiin ja opiskelee kielikursseilla suomea. Ukrainalaiset ovat myös osallistuneet kunnassa järjestettäviin vapaa-ajan aktiviteetteihin, kuten urheiluseurojen toimintaan. Osaltaan näihin edellä mainittuihin asioihin on vaikuttanut myös se, että ukrainalaiset ovat itse olleet hyvin aktiivisia

sopeutumaan suomalaiseen yhteiskuntaan. On kuitenkin todettava, että ukrainalaisten oma aktiivisuus ei olisi välttämättä riittänyt kotoutumiseen, sillä kunnilla on ollut merkittävä rooli tiedon, neuvonnan ja arjen perusasioiden järjestämisessä.

4.3.2 Kuntien kohtaamat haasteet Ukrainan pakolaiskriisin aikana

Haasteita kunnat ovat pakolaiskriisin osalta kokeneet erityisesti alkutilanteeseen liittyvän epätietoisuuden ja sekavuuden takia. Tämä reaktio on normaali, sillä jokaisen kriisin luonteeseen kuuluu tietynlainen epäselvyys ja epävarmuus kriisin etenemisestä ja vaikutuksien laajuudesta (Lavento 2009, 83). Viranhaltijat mainitsevat, että varsinkin kriisin alkuvaiheessa keväällä 2022 ei ollut tietoa siitä, miten paljon ukrainalaisia on ylipäättään saapumassa Suomeen. Monet kunnat varautuivat tästä syystä vastaanottamaan monia satoja pakolaisia alueelleen. Haastateltavat mainitsivat myös, että epätietoisuutta on lisännyt ukrainalaisten pakolaisten saapuminen kunnan alueelle. Kriisin alkuvaiheessa ukrainalaisia tuotiin Suomeen kansalaisjärjestöjen ja yksityisten ihmisten kyydityksien ja bussikuljetusten avustuksella.

Pakolaisten saapuminen Suomeen oli toisin sanoen epäkoordinoimatonta, ja ukrainalaisia saattoi pahimmassa tapauksessa ilmaantua kuntaan ilman ennakkovaroituksia useita kymmeniä. Vuoden 2022 pakolaiskriisin voidaan tästä syystä katsoa olevan luonteeltaan erilainen kuin vuoden 2015 pakolaiskriisi, sillä tällöin pakolaisia saapui isoina massoina Suomen ulkorajojen kautta. Vuoden 2015 tapauksessa suuret ihmismassat olivat pakottaneet viranomaisia toimimaan ripeästi ja koordinoitusti pakolaisten hallitsemiseksi. Kriisin aikana oli myös harvinaisempaa, että yksittäiset ihmiset ja järjestöt olisivat osallistuneet pakolaisten kuljettamiseen kunnan alueelle. Ukrainan pakolaiskriisin aikana ihmisiä on saapunut Suomeen yksittäisinä ryhminä, joka on haastanut varautumisen ohella kuntia myös ajankohtaisen tilannetiedon ylläpitämisessä.

Kyllä kai niitä haasteitakin on ollu, mutta kuten mä sanoin niin että se alussa se tietynlainen epätietoisuus siitä mikä liittyy kaikkiin kriiseihin. Et mikä tää niiku on ja tuleeko meilla sata vai tuhannen väliltä ja kuinka pitkä tää kriisi on ja mihin tää johtaa.
(H6)

Ehkä se et meillä ei ollu sitä kirjallista ohjeistusta et miten toimitaan ja me paljon jouduttiin ottamaan implisiteettisesti koppia siitä ja et ihan käytännössä miettimään tilanne tilanteelta miten tää soveltuu ja mikä on toimivaa. Voiko tästä tästä päättää

viranhaltija, täytyykö tää käyttää jossain toimielimessä ja sit lopulta jouduttiin tekemään aika nopeitakin päätöksiä suuntaan jos toiseenkin. (H2)

Jotkut kuntien viranhaltijoista mainitsivat myös ohjeistuksen ja informaation puutteen haastaneen kriisin aikaista johtamista. Varsinkin kevään 2022 aikana monet kunnat lähtivät mukaan ukrainalaisten vastaanottamiseen ilman tietoa siitä, tulevatko he saamaan korvausta valtionhallinnolta pakolaisten majoituksen ja palveluiden järjestämisestä. Kunnissa oli kuitenkin vahva tahtotila vastaanottaa pakolaisia. Sen vuoksi vastaanottamistoimintaan lähdettiin laajasti mukaan. Pakolaisiin liittyvän tiedon saamisessa ja välittymisessä oli myös sodan syttymisen jälkeen ongelmia. Kunnat joutuivat selvittelemään ukrainalaisiin liittyviä asioita melko itsenäisesti. Hyvänä esimerkkinä näistä arkisista asioista ovat esimerkiksi tilapäisen suojelun saamiseen liittyvät edellytykset ja poliisille toimitettavat asiakirjat, Suomeen tuotujen ajoneuvojen rekisteröinti, pakolaisten työskentely ja ansiotulon verotus sekä vastaanottokeskuksen tarjoaman vastaanottorahan saamiseen liittyvät seikat. Myös kielitaito on asettanut haasteita pakolaisten neuvontaan, sillä harvat ukrainalaiset puhuvat englantia. Kuntaorganisaatiot ovatkin joutuneet hyödyntämään tulkkeina ukrainaa tai venäjää osaavia vapaaehtoisia pakolaisten auttamisessa ja opastamisessa. Alla oleva haastateltavan lainaus tiivistää viranhaltijoiden kokeman epätietoisuuden tunteen rahoituksen myöntämisestä.

No johtamisen osalta nyt varmaan, kun meillä ei ollut mitään formaalia, ei ollu mitään ohjeistusta. Se tuli niin yllätyksenä niskaan, et sitä lähettiin niin intuitiivisesti toimimaan. Me ei tiedetty saadaanko me siihen mitään rahaa, olin suoraan sanottuna aika kauhuissani. Meillä ei ollu tästä mitään päätöstä. Et sumussa johtaminen on aina hankalaa. (H9)

Osalle tutkittavien kuntien viranhaltijoista oli lisäksi epäselvää se, kuka pakolaisasioista kunnassa voi päättää ja mikä toimintatapa sopii mihinkin tilanteeseen. Tämä oli tyypillinen tilanne sellaisissa kunnissa, joissa pakolaisia ei ollut saapunut aikaisempien pakolaiskriisien yhteydessä suuria määriä. Päätöksenteon kannalta haastavaa oli esimerkiksi se, voiko yksittäinen viranhaltija päättää pakolaisasioista vai tuleeeko kunnan toimielimen, kuten kunnanhallituksen päättää kyseisestä asiasta. Kunnissa, joissa pakolaisten vastaanottamisen, sijoittamisen ja kotouttamisen kaltaisia prosesseja oli aiemmin käyty läpi, oli luonnollisesti helpompaa soveltaa aikaisemmin käytettyjä toimintamalleja myös tämän pakolaiskriisin kohdalla. Näille kunnille pakolaisten asioiden päätöksentekoon ja toimeenpanoon liittyvät prosessit olivat Ukrainan pakolaiskriisin aikana selkeämpiä. Toimeenpanoon ja päätöksentekoon liittyvien seikkojen ohella haastateltavien vastauksissa painoutuivat eri

toimijoiden tehtävien ja roolien sekoittuminen. Haastateltavat kokivat, että kotouttamisessa erilaisten toimijoiden runsaus voi myös aiheuttaa ongelmia, jos tehty yhteistyö ei ole riittävän selkeää ja koordinoitua. Tämä voi näkyä esimerkiksi tehtävien päällekkäisyytenä ja roolien sekoittumisena. Viranhaltijat mainitsevatkin, että roolit sekoittuivat erityisesti kunnan, vapaaehtoisten ja vastaanottokeskusten välillä. Kotouttamisen menestymisen takaamiseksi kuntaorganisaatiossa olisikin tärkeää pohtia, millainen rooli kullakin toimijalla pakolaisten suhteen on ja miten tehty yhteistyö voidaan organisoida mahdollisimman järkevästi ja tarkoituksenmukaisesti. Pakolaisasioiden koordinoitua tulisi siten hahmotella jo etukäteen, jolloin Ukrainan pakolaiskriisin kaltaiselta roolien päällekkäisyydeltä voitaisiin välttyä.

Muutamit viranhaltijat mainitsevat puheenvuoroissaan kriisin aikana tapahtuvien menettelytapojen muuttumisen aiheuttaneen haasteita ja lisätyötä johtamisessa. Tämä näkyi erityisesti siinä vaiheessa, jolloin monet Pirkanmaan kunnat siirtyivät Maahanmuuttoviraston kuntamalliin. Ongelmia aiheutti tällöin erityisesti vastaanottokeskusten ja kuntien välisen tiedonvaihdon ja yhteistyön tekeminen. Viranhaltijat mainitsivat, että kunnissa oli ehtinyt kevään ja kesän 2022 aikana muodostua tietyt toimiviksi koetut toimintamallit ja menettelytavat ukrainalaisten varalta. Toimintamallit kuitenkin muuttuivat kuntien solmiessa vastaanottokeskusten kanssa kuntamallin sopimukset. Tämä muutos aiheutti kunnissa haasteita erityisesti pakolaisten arjen asioiden hoitamisessa, sillä aikaisemmat menettelytavat muuttuivat kuntamalliin siirtyessä kerta heitolla. Myös tiedon vähäisyys vastaanottokeskuksissa ja toimintamallien epäselvyys ja kehittyminen olivat aiheuttaneet omia haasteitaan pakolaisasioiden hoitamisessa. Eräs viranhaltija mainitseekin alla olevan lainauksen mukaisesti sen, kuinka tulevaisuutta ajatellen olisi tärkeää suunnitella jo etukäteen vastaanottokeskusten oman toiminnan sekä vastaanottokeskusten ja kuntien väliseen yhteistyöhön liittyvien toimintamallien yhteensopivuus.

Sitten myös vastaanottokeskusten osalta erilaisten mallien ja tietojen lisääminen heidän päässä näistä erilaisista toimintatavoista. Et vastaanottokeskuksetkin on toiminu omalla tietyllä saphuunallaan ja nyt tää kuntamalli toi ihan uuden tota aspektit ja siitä he olivat aika pihalla jossakin kohtaa. Se ehkä tulevaisuutta silmällä pitäen, että olisi variaatiota, erilaisia toimintatapoja jo ennakkoonkin mietittynä. En toki tiedä pystyykö miettimään ennakkoon, et tuleeko ne tilanteet aina niin erilaisina. (H7)

Suunnittelemissa olisi tärkeää huomioida pakolais- ja maahanmuuttoon liittyvien kriisien moninaisuus siten, että malleja kehitettäisiin etukäteen useita eri kriisitilanteita silmällä pitäen. Myös

riittävä tieto ja selkeä vastuunjako ovat vastaanottokeskuksien ja kunnan yhteistyön toimivuuden kannalta avainasemassa. Ratkaisuksi pakolaisten arjen asioiden sujuvoittamiseksi kunnat ja vastaanottokeskukset sopivat lopulta järjestelyyn, jossa vastaanottokeskuksen työntekijä vierailee viikon välein kunnassa. Tämä on helpottanut kunnissa asuvien ukrainalaisten arjen asioiden hoitamista.

Ukrainalaiset ovat asettaneet haasteita kunnille myös lakisääteisten palveluiden järjestämisessä. Palveluihin liittyvät haasteet ovat Ukrainan pakolaiskriisissä liittyneet erityisesti valmistavan opetuksen järjestämiseen. Vaikka monet tutkittavien kuntien viranhaltijoista ovatkin kokeneet onnistuneensa näiden palveluiden järjestämisessä, mainitsivat muutamat, että ongelmia näiden parissa on myös ilmennyt. Valmistavan opetuksen osalta on ollut esimerkiksi ongelmia henkilöstön riittävyyden ja rekrytoimisen suhteen. Monet tutkimuksen kohteena olevat kunnat ovat joutuneet ukrainalaisten pakolaislasten suuren määrän takia rekrytoimaan täysin uutta opetushenkilöstöä. Haasteeksi rekrytoinneissa on muodostunut erityisesti osaavan henkilöstön saaminen. Haastateltavat mainitsivat, että vaikka uutta henkilöstöä on onnistuttu rekrytoimaan opetuspuolelle, on henkilöstön vaihtuvuus ollut iso ongelma. Myös valmistavan opetuksen organisoiminen on aiheuttanut suuria pakolaismääriä omaavissa kunnissa haasteita, sillä perusopetukseen liittyviä resursseja, kuten ylimääräisiä opetustiloja ei ole. Varhaiskasvatuksen osalta viranhaltijat mainitsevat haastatteluissaan samoja ongelmakohtia kuin valmistavassa opetuksessa. Monissa kunnissa varhaiskasvatuspalveluiden suhteen on ollut jo entuudestaan ruuhkaa esimerkiksi päiväkotipaikkojen saamisessa. Ukrainalaiset lapset ovat siten ruuhkauttaneet jo entuudestaan ruuhkautunutta varhaiskasvatusta. Myös varhaiskasvatuksen osalta kunnat ovat kamppailleet henkilöstön ja päivähoidon tilojen riittävyyden kanssa.

Verkostojen osalta eräs haastateltava nosti esille ajatuksen siitä, että kunta on onnistunut olemaan yhteydessä eri toimijoihin ja saanut kumppaneita verkostoonsa, mutta verkostojen toimimiseen on vielä matkaa. Ongelmatilanteita ovat aiheuttaneet erityisesti pakolaisasioiden vastuunjakoon liittyvät seikat. Kriisin aikana esimerkiksi sekä kunta että vapaaehtoisjärjestö saattoivat tehtävärajojen hämärtyminen ja epäselvyyden vuoksi tehdä kaksinkertaista työtä. Myös vastaanottokeskuksen ja kunnan velvollisuuksien ja tehtävien osalta oli varsinkin kriisin alkuvaiheessa epäselvyyttä. Epäselvien roolin vuoksi viranhaltijat toivatkin esille, että vastaavanlaisia kriisitilanteita ajatellen olisi järkevää kehittää myös kunnan koordinoitiroolia eteenpäin. Koordinoinnin kehittäminen ehkäisisi tehtävänkuvien päällekkäisyyttä pakolaisasioita hoitavien toimijoiden välillä.

Verkostojen toimiminen vaatii kunnalta ja verkostoon kuuluvilta kumppaneilta siten suunnittelutyötä sen osalta, miten verkoston tulisi toimia ja millaisia yhteistyön muotoja voitaisiin hyödyntää. Haastateltavat pitivät tärkeänä, että kriisin aikana muodostettuja paikallisia ja alueellisia verkostoja pyrittäisiin ylläpitämään myös jatkossa jollain tapaa. Erityisesti Pirkanmaan Ukraina-projektin osalta monella viranhaltijalla oli toiveena se, ettei projektin kautta muodostettua verkostoa kuntamallin päättymisen jälkeen unohdettaisi, vaan sitä voitaisiin parhaimmassa tapauksessa myös hyödyntää jossain muussa yhteydessä.

4.3.3 Kuntien pakolaisiin liittyvän toiminnan kehittäminen tulevaisuudessa

Vaikka kriisin etenemistä on mahdotonta ennustaa, ovat monet viranhaltijat maininneet haastatteluissaan asioita, joita tulevaisuudessa olisi kuntien toiminnan kannalta tärkeää ottaa pakolaisasioiden osalta huomioon. Aiemmassa luvussa mainittiin jo vastaanottokeskusten ja kuntien yhteistyön organisointiin ja menettelytapojen ennaltsuunnitteluun liittyviä asioita. Näiden lisäksi Pirkanmaan kuntien olisi tärkeää pohtia esimerkiksi hyvinvointialueiden ja kuntien välisen yhteistyön selkeyttämistä erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa. Haastatteluhetkellä helmi- ja maaliskuussa vuonna 2023 viranhaltijoiden oli vaikeaa arvioida hyvinvointialueuudistuksen tuomien muutoksien vaikutusta kunnan varautumiseen ja kriisijohtamiseen. Osa viranhaltijoista suhtautui muutokseen neutraalisti ja odottavaisesti, kun taas osalle haastateltavista oli vielä epäselvää, miten yhteistyö organisoitaisiin tai miten yhteistyö ylipäätään sujuisi. Alla olevat lainaukset kuvastavat haastateltavien ajatuksia hyvinvointialuemuutoksien tuomien mahdollisuuksien suhteen.

Et kyllä me ollaan hyvinvointialueen kanssa käyty se keskustelu et sieltä tulee meidän poikkeusolojen johtoryhmään edustusta tarvittaessa ja näin pois päin. Et se voi jopa parantaa sisäistä, kun sosiaali- ja terveyspalvelut sitten maakunnissa on, että on ainakin joitakin osaajia, jotka pystyvät siellä paremmin perehtymään siihen asiaan kuin pienessä kunnassa. (H6)

Yhteistyö voi olla äärimmäisen toimivaa tai sit se voi takuta. Ja nyt en vielä osaa sanoa miten tää hyvinvointialueelle siirto vaikuttaa. Samalla tavoin kunnan päässä valmiustoiminta niin, kyllähän me edelleen tarvitaan niitä terveydenhuollon palveluita, sosiaalipuolen ihmisiä, vaikka ovatkin siellä hyvinvointialueella. Et nyt olisikin aika

tärkeätä piankin järjestää jokin harjoitus missä katottais miten ne roolit toimisi tässä uudessa kuviossa. (H7)

Haastateltavat nostivat esille yllä olevien lainauksien tavoin hyvinvointialueuudistuksen vaikuttavan kunnan kriisijohtamiseen ja varautumiseen ennen kaikkea siten, että valmiusjohtoryhmässä sosiaali- ja terveystalveluiden edustaja tulee jatkossa aina hyvinvointialueelta. Hyvinvointialue voi lisäksi tarjota laajemman osaamisen ja syvemmän perehtymisen laajamittaisen maahantulon kaltaisten kriisitilanteiden varalle, sillä hyvinvointialueella operoidaan maakunnallisesti. Laajemman osaamisen ja perehtymisen takaaminen ei ole aikaisemmin ollut mahdollista pienten ja keskikokoisten kuntien rajallisten resurssien vuoksi. Viranhaltijoiden jakamat ajatukset ovat linjassa Kuntaliiton esittämien hyvinvointialueuudistuksen tuomien mahdollisuuksien kanssa. Kuten edellä on jo todettu, Kuntaliiton julkaisun mukaan hyvinvointialueet mahdollistavat kuntien laaja-alaisempaan tukemiseen ja varautumiseen liittyvän osaamisen (Kuntaliitto 2022a, 6–7). Kuntien ja hyvinvointialueiden olisi lisäksi tärkeää harjoitella yhteistyötä konkreettisesti erilaisten harjoitusten muodossa. Kuntaliitto on esittänyt myös harjoituksiin liittyen sen mahdollisuuden, että aluehallintoviraston järjestämiin valmiusharjoituksiin valmistautuminen tapahtuisi hyvinvointialueen kautta ja että hyvinvointialueen kautta pystyttäisiin parhaimmillaan koordinoimaan laajempia alueellisia varautumiskoulutuksia kunnille. (Kuntaliitto 2022a, 11–12.)

Jotkut viranhaltijat toivat esille myös hyvinvointialueuudistuksen asettamia haasteita kuntien ja hyvinvointialueiden väliselle yhteistyölle kriisijohtamisessa. Haasteet liittyvät erityisesti kuntien ja hyvinvointialueen väliseen yhteydenpitoon ja tutkimuksen toteuttamishetken aikaiseen epätietoisuuteen. Joillekin kuntien viranhaltijoille oli epäselvää esimerkiksi se, millainen yhteistyömalli kunnilla ja hyvinvointialueella tulee varautumisen suhteen olemaan erityisesti sosiaali- ja terveystalveluissa.

No tää on meillä sellainen murhe tällä hetkellä ja epätietoisuus laajemminkin kuntakentässä, että nyt kun kaikkiin kriiseihin yleensä liittyy tavalla tai toisella terveydenhuolto, sosiaalipuolen tukiratkaisut ja muut ja nyt kun näitä kunnissa ei ole, niin kaikki kriisit tapahtuu jossain kunnassa oli mikä hyvänsä, et se tapahtuu aina jossain paikassa. Ja nyt nää on aivan auki mun mielestä tällä hetkellä, ainakaan mulla ei ole tietoa siitä, miten tämän hyvinvointialueen toiminnat nivotaan tähän kuntien elämään kiinni. Et mikä on se yhteistyömalli? (H3)

Tämän tutkimuksen aineistonkeruun aikana hyvinvointialueet olivat vasta aloittaneet toimintansa, jonka vuoksi myös haastateltavien oli vaikeaa arvioida hyvinvointialueen vaikutuksia kuntien varautumistyöhön. Selvää on se, että valmiusjohtoryhmään tulee jatkossa oma edustajansa hyvinvointialueelta ja että hyvinvointialue tulee tukemaan ja kehittämään kuntien omaa varautumista. Yhteistyön tekemisen muoto on kuitenkin vielä osalle tutkittavista kunnista epäselvä, ja se tulee tarkentumaan todennäköisesti hyvinvointialueiden toiminnan vakiintuessa. Kuntien ja hyvinvointialueiden olisikin tärkeää pyrkiä muodostaa varautumisyhteistyötä koskevia suunnitelmia ja ratkaisuja kriisitilanteiden varalta.

Hyvinvointialueuudistuksen lisäksi haastateltavien näkemyksissä nousi esille vapaaehtoistoiminnan hyödyntäminen ja sen tärkeys myös tulevaisuuden kriisitilanteissa. Viranhaltijat kokivat vapaaehtoistoiminnan olleen ratkaiseva tekijä Ukrainan pakolaiskriisin hoitamisessa, sillä vapaaehtoisten kautta kunnat saivat järjestettyä monia arkisia asioita pakolaisille. Kunnissa on lisäksi pohdittu sitä, miten vapaaehtoisten kanssa tehtyä yhteistyötä voitaisiin ylläpitää ja organisoida myös tulevaisuuden kriisitilanteissa. Seuraavan suuren kriisitilanteen sattuessa kuntien ei tarvitsisi siten verkostoitua eri toimijoihin vasta kriisin ollessa päällä, vaan kontaktit vapaaehtoisiin, yhdistyksiin ja järjestöihin olisi olemassa jo valmiiksi.

Ja miten sitten jatkossa. Et varmasti just tota vapaaehtoistoiminnan hyödyntämistä niin se on ollut niin loistava kantanut esimerkki, et jatkossakin niiku sen hyödyntämistä. Ja sen, että se olisi jatkuvasti tiedossa, että tällöinen kuvio, et jos jotain tulee niin oikeasti otetaan käyttöön ja miten se organisoidaan siinä kohtaa, tai ei organisoida vaan käynnistetään jos se tilanne sitä vaatii. (H7)

Eräs toinen viranhaltija esitti myös haastattelussaan, ettei pelkkä verkostoituminen ja yhteydenottaminen toimijoiden riitä, vaan tärkeätä olisi pyrkiä kehittämään verkoston toimintaa vielä eteenpäin. Verkostotoiminnan kehittäminen edellyttää tarkempaa suunnittelemista kunnan ja verkostoissa olevien toimijoiden kanssa. Viranhaltija mainitsi haastattelussaan esimerkiksi seurakunnan, jonka kanssa kunta on tehnyt yhteistyötä pakolaiskriisin aikana. Ajatuksena on ollut jatkaa yhteistyötä myös muilla saroilla tulevaisuudessa, mutta yhteistyön toimiminen vaatii kuitenkin etukäteen tehtyä suunnittelutyötä toimiakseen. Viranhaltija mainitsi vapaaehtoistoiminnan mukaansaamisen osaksi kuntaorganisaation toimintaa olevan haasteellista, sillä vapaaehtoistoiminta on luonteeltaan hyvin vapaata. Toiminnan vapaus asettaa ongelmia erityisesti toiminnan

sitouttamiselle. Kuten kuntaorganisaatiolla, myös vapaaehtoisilla on omat resurssinsa ja edellytyksensä toiminnalleen. Sen vuoksi kunta ei voi antaa kaikkia asioita vapaaehtoisten hoidettavaksi. Seuraava lainaus viranhaltijan haastattelusta havainnollistaa hyvin vapaaehtoistoimintaan liittyviä ongelmakohtia ja sitä, mitä kunnan on vapaaehtoisten kanssa toimiessa tärkeää myös jatkossa muistaa.

Et enemmän pitäis saada se vapaaehtoistoiminta siihen mukaan organisaation toimintaan, mut se on ihan hirveen vaikeeta, kun vapaaehtoistoiminta on niin vapaata. Et se sitouttaminen sitten on oma asiansa. Et kukin vapaaehtoinen toimii omien voimavarojensa ja omien ehtojensa mukaisesti et siinä on äärimmäisen paljon hyvää, mut on jotain huonoakin. Et ihan kaikkee ei voi sit jättää, et voi luottaa et vapaaehtoiset hoitaa. (H1)

Kunnan oman verkostotoiminnan ohella monet haastateltavat mainitsevat tärkeäksi jatkaa Ukrainan pakolaiskriisin aikana tehtyä yhteistyötä muiden viranomaisien, kuten Maahanmuuttoviraston ja naapurikuntien kanssa. Tutkimuksen kohdekunnissa toivotaan, että erityisesti Pirkanmaan kuntien välistä yhteistyötä ylläpidettäisiin ja kehitettäisiin myös tulevaisuudessa. Pirkanmaan kuntien välinen Ukraina-projekti mainitaan haastatteluissa yhtenä tärkeänä linkkinä muihin kuntiin ja monissa kunnissa toivotaan, että Ukraina-projektin kaltaista kuntaverkostoa ylläpidettäisiin vielä jollain tapaa varsinaisen Ukraina-projektin päättymisen jälkeen. Viranhaltijat näkevät kyseisen verkoston palvelevan ennen kaikkea vastaavanlaisia kriisitilanteita, mutta myös muuta kuntien välistä yhteistoimintaa varten. Alla olevassa lainauksessa esitetään verkostotoiminnan jatkuvuuden tärkeys myös tulevaisuutta ajatellen.

No nyt kun tiedetään mikä se oppi lopulta on niin, eiköhän me sitten, niin pidetä se verkostotoiminta sitten se varautumis ja kotoutumisohjelma ajantasalla. Ja ehkä sit ehdotetaan Pirkanmaalle ylläpidettäväks verkostoa kuntien välillä näissä toimijoissa, pidetään Migrin kanssa ehkä jotain yhteyttä ja tilannekuvan jakoo jatkossakin. Ne on ne suurimmat opit veikkaisin. Et se valmiuden ylläpito ja kansalaisyhteiskunnan kanssa valmius nopeisiin muutoksiin. (H2)

Yllä olevan lainauksen mukaisesti myös valmius- ja kotouttamisohjelmaan liittyvät asiat toistuvat useiden haastateltavien vastauksissa. Monissa kunnissa erityisesti kotouttamisohjelma oli haastatteluhetkellä päivittämättä tai sen päivittäminen oli haastatteluhetkellä vielä kesken.

Viranhaltijat mainitsevat vastauksissaan kotouttamissuunnitelmien päivittämisen mahdollistavan pakolaisille ja maahanmuuttajille tarkoitettujen palveluiden entistä paremman hoitamisen. Lisäksi suunnitelman ajantasaistaminen ottaa huomioon Ukrainan pakolaiskriisin aikaiset kokemukset ja saadut opit sekä selkeyttää toimijoiden välistä tehtävänjakoa vastaavan kaltaisen tilanteen varalta tulevaisuudessa. Myös valmiussuunnitelmien osalta haastateltavat pitävät tärkeänä ajantasaistamista ja yleisesti valmiuden ylläpitoa.

Kokoavasti voidaan todeta, että tulevaisuutta ajatellen kuntien olisi tärkeää panostaa erityisesti hyvinvointialueen kanssa tehtävän yhteistyömuodon löytymiseen, verkostotoiminnan kehittämiseen sekä varautumiseen ja kotouttamiseen liittyvien suunnitelmien päivittämiseen. Tutkimuksen toteuttamisajankohta oli kuntien näkökulmasta mielenkiintoinen, sillä vuoden 2023 maaliskuussa tuli kuluneeksi tasan vuosi ensimmäisten pakolaisten saapumisesta. Ukrainalaiset ovat vuoden oleskelun jälkeen oikeutettuja hakemaan kotikuntaa Digi- ja väestötietoviraston kautta. Haastatteluhetkellä vuoden 2023 helmi- ja maaliskuussa haastateltavien oli vielä vaikeaa arvioida kotikuntaoikeuden tuomia vaikutuksia. Monet haastateltavat, joiden kuntaan ukrainalaisia oli saapunut useita kymmeniä, kuitenkin totesivat sen, että kotikuntaoikeus on kriisin kannalta seuraava keskeinen vaihe. Kunnissa, joissa ukrainalaisten määrät ovat olleet sen sijaan pieniä, kotikuntaoikeuden ei nähdä aiheuttavan erityisiä varautumistarpeita tai muutoksia.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä luvussa esitellään tutkimuksen keskeisimmät johtopäätökset, joita kerätyn haastatteluaineiston analyysin pohjalta on mahdollista tehdä. Luku etenee aluksi tutkimustuloksien yhteenvedoon, jossa kerrataan tutkimuksen tärkeimmät tulokset ja peilataan tutkimustuloksien suhdetta aikaisempaan tutkimuskirjallisuuteen. Tämän pohdinnan perusteella ensimmäisessä alaluvussa myös vastataan tutkimuskysymykseen ja sen alakysymyksiin. Tutkimuskirjallisuuden osalta tarkastelu kohdistuu erityisesti varautumis- ja kriisijohtamiskirjallisuuteen sekä verkostoihin liittyvään tutkimukseen. Toisessa alaluvussa arvioidaan puolestaan tutkimuksen toteutumista. Arviossa tarkastellaan sitä, oliko tutkimuksen toteuttamistapa oikea tutkimusaihetta ja tutkimuskysymysten selvittelyä ajatellen. Kolmannessa alaluvussa puolestaan pohditaan mahdollisia jatkotutkimuksen tarpeita eli sitä, mistä näkökulmasta aihetta voisi tarkastella tulevaisuudessa.

5.1 Yhteenvedo tutkimustuloksista

Kuten edellä on todettu, tässä tutkimuksessa on tarkasteltu kuntien varautumista ja kriisijohtamista Ukrainan pakolaiskriisin aikana. Tutkimuksen tarkoituksena on ollut selvittää laajamittaisen maahantuloon liittyvän varautumistyön kokonaisvaltaisuutta kunnissa, kriisinaikaisen johtamistyön sujumista ja kunnan roolia pakolaisiin liittyvien verkostojen koordinoimisessa. Tutkimuskysymys oli *”Miten kunnissa on varauduttu laajamittaiseen maahantuloon kriisijohtamisen näkökulmasta?”* Tutkimuksen alakysymyksiä olivat puolestaan *”Miten kuntien valmiussuunnittelussa on varauduttu maahanmuuton riskeihin?”*, *Millainen kriisijohtamisen malli kunnissa on käytössä?* ja *”Miten kunnat kokevat selviytyneensä pakolaisten vastaanottamisessa ja koordinoinnissa?”*. Tutkimuksen aineisto kerättiin haastatteleamalla pirkanmaalaisten kuntien viranhaltijoita, jotka olivat mukana Ukrainan pakolaiskriisiin liittyvässä varautumis- tai kriisijohtamistyössä kevästä 2022 lähtien.

Edellä esitettyjen tutkimustulosten perusteella voidaan todeta seuraavat asiat. Tutkittavissa kunnissa laajamittaista maahantuloa ei ole viranhaltijoiden haastatteluiden perusteella nähty merkittävänä uhkakuvana. Ainoastaan yhdessä tutkimuksen kohteena olevassa kunnassa laajamittainen maahantulo oli nimetty konkreettiseksi uhkakuvaksi. Laajamittaisen maahantulon kaltaiseen tilanteeseen oli varauduttu pirkanmaalaisissa kunnissa hyvin yleisellä, mutta huolellisella valmiussuunnittelulla. Kuntien näkökulmasta yleisluonteisen valmiussuunnitelman laatiminen on ymmärrettävää, sillä kriisitilanteiden kirjo on hyvin laaja. Jokaiseen kriisitilanteeseen ei kunnassa

voida mitenkään varautua, mutta yleisen valmiussuunnitelman vastuunjako, prosesseja ja toimintaohjeita voidaan soveltaa hyvinkin erilaisiin kriiseihin. Tämä havainto on yhteneväinen Mitroffin (1988, 19) näkemyksen kanssa siitä, ettei organisaation tulisi pyrkiä varautumisella estämään kaikkia kriisejä. Organisaation olisi tärkeää sen sijaan pyrkiä ennaltaehkäisemään kriisitilanteiden syntymistä ja mahdollista laajenemista (Pearson & Mitroff 1993, 52–55). Yleinen valmiussuunnitelma antaa siis perustason työkalut kriisitilanteen johtamiseksi ja hallitsemiseksi. Tämä huomio on yhteneväinen edellä esitetyn kirjallisuuden valossa. Juntunen ym. (2009) toteavat, että kuntien valmiussuunnitelmat sisältävät yleisen suunnitelman lisäksi tarkentavat toimialakohtaiset suunnitelmat (Juntunen ym. 2009, 65–66). Strömin ja Korhosen (2012, 10) mukaan kuntien valmiussuunnitelman yleinen osa yhteensovittaa ja asettaa painopisteet kunnan eri toimijoiden valmiussuunnittelulle. Yleinen valmiussuunnitelma siis ohjaa merkittäväällä tavalla kuntien varautumista ja toimii yleisenä pohjana koko kuntaorganisaation varautumiselle. Edellä esitetyn kirjallisuuden perusteella voidaan todeta, että tutkimustulokset ovat yhteneväiset aikaisemmin esitetyn kirjallisuuden valossa.

Maahanmuuton riskeihin oli varauduttu tutkimuksen kohteena olevissa kunnissa yleisluonteisen valmiussuunnitelman lisäksi Suomen sisäisiä väestön siirtoja koskevilla evakuoitaisuunnitelmilla. Evakuoitaisuunnitelmien toimintamalleja ja menettelyjä on hyödynnetty kunnan varautumistyössä myös ulkoisen muuttoliikkeen kohdalla. Tämä voi osaltaan olla myös syynä sille, ettei laajamittaista maahantuloa ole aikaisemmin määritelty tutkimuskunnissa merkittäväksi riskiksi. Laajamittaiseen maahanmuuttoon varautumisessa voidaan nähdä kolme keskeistä osa-aluetta, jotka ovat kunnan materiaallinen, johtamiseen perustuva sekä osaamiseen ja henkilöstöön liittyvä varautuminen. Vaikka edellä esitetystä tutkimuskirjallisuudesta kuntien varautumistyötä ei ole jaoteltu aineiston mukaisesti eri osa-alueisiin, löytynee tutkimuksen ja kerätyn aineiston välillä samankaltaisia havaintoja.

Tutkimusaineistossa korostui materiaalsen varautumisen osalta sopivien majoitustilojen löytyminen, ruokahuolto ja kuljetuskalusto. Materiaalisesta varautumisesta on niukasti mainintoja tutkimuskirjallisuudessa. Busengdal (2022, 11) on painottanut erityisesti pakolaisasioiden hoitamisessa vastuunjaon ja koordinoinnin merkitystä. Vastuuhenkilöiden nimeäminen ja roolien jakaminen valmiussuunnitteluvaiheessa auttaa kriisitilanteen aikaista toimintaa siten, että kunnan viranhaltijat ja työntekijät tietävät oman tehtävänsä kriisin sattuessa. Vastuun jakaminen on Korhosen ja Ström (2012) mukaan myös tärkeä osa kunnan varautumista ja helpottaa myös kriisin aikaista johtamista. He tuovat teoksessaan puolestaan esille valmiusharjoitusten ja henkilöstön koulutuksen merkityksen kunnan varautumiskyvylle ja toimijoiden väliselle yhteistyölle. Valmiusharjoitukset ja

koulutukset mahdollistavat kunnan kriisikyvyn parantamisen kuvitteellisen kriisitilanteen avulla ja testaavat koulutuksen saatua oppia käytännössä. (Korhonen & Ström 2012, 36.)

Kriisijohtamisorganisaatiota ei otettu tutkimuksen kohteena olevissa kunnissa käyttöön, sillä pakolaisten saapuminen ei ollut eskaloitunut kriisinkaltaiseksi poikkeukselliseksi tilanteeksi. Tutkittavissa kunnissa tehtiin kuitenkin kriisijohtamisen edellyttämää varautumistyötä sekä sovellettiin varautumissuunnitelmissa olevia prosesseja ja toimintamalleja Ukrainan pakolaiskriisin selvittämiseksi. Tutkittavissa kunnissa ukrainalaisten saapuminen hoidettiin osana kunnan arkipäiväistä toimintaa ja johtamista. Pakolaisten saapumisen osalta haastateltavat puhuivat enemmän tilanteen edellyttämästä reagoinnista ja sen johtamisesta kuin kriisijohtamisesta. Tosin sanoen kunnat etenivät pakolaisten saapuessa tilanne kerrallaan. Haastatteluiden perusteella tutkittavissa kunnissa ei aktivoitu kriisijohtamisorganisaatiota, mutta pakolaistilanteen hoitamisessa hyödynnettiin kriisijohtamisen käytäntöjä.

Kunnissa hyödynnettiin tässä mielessä enemmän tilannejohtamisen kaltaista johtamista kuin kriisijohtamista. Kuntien niin sanotussa tilannejohtamisesta on kuitenkin havaittavissa monia kriisijohtamiselle ominaisia seikkoja. Ensinnäkin kunnissa oli varauduttu kriisijohtamisen oppien tavoin etukäteisesti valmiussuunnitelmien laatimisella ja muulla etukäteistoiminnalla. Mitroff on todennut, että kriisin laajentumista estävien toimenpiteiden suunnittelu on vaikeaa kriisin jo ollessa ”päällä”. Hänen mukaansa tämän vuoksi etukäteistä varautumistyötä tehneet organisaatiot pystyvät ehkäisemään kriisitilanteen vaikutusten laajentumista tehokkaammin. (Pearson & Mitroff 1993, 53.) Toiseksi normaaliajan johtamisjärjestelmä loi perusteet pakolaistilanteen kaltaisen poikkeuksellisen tilanteen johtamiselle, ja kunnan ylimmät viranhaltijat muodostivat kunnan johtamisen tärkeimmän ytimen Ukrainan pakolaiskriisin aikana (Van Laere 2013, 18; Korhonen & Ström 2012, 37). Tutkittavissa kunnissa pakolaistilanteeseen reagoitiin ripeästi, ja kuntien johtoryhmät kokoontuivat useampaan otteeseen pakolaistilanteen alkuvaiheessa ajantasaisen tilannetiedon selvittämiseksi, toimenpiteiden suunnittelemiseksi ja päätöksien tekemiseksi (Korhonen & Ström 2012, 31–33). Kuntien ylimmillä viranhaltijoilla oli tilanteen aikana suhteellisen laajat toimivaltuudet, ja he huolehtivat jokainen oman toimialansa johtamisesta. Luottamushenkilöt pyrkivät mahdollistamaan poliittisilla päätöksillä viranhaltijoiden toimintamahdollisuudet ja pakolaisten vastaanottamisen esimerkiksi rahoituksen myöntämisen avulla. Tiivis johtoryhmätyöskentely ja viranhaltijoiden laajat toimivaltuudet ovat kriisijohtamiselle tyypillisiä piirteitä (Valtioneuvosto 2009, 45).

Eckhardin ym. (2021) mukaan julkisorganisaation pitää pystyä mukautumaan kriisitilanteen vaatimalla tavalla, jotta kriisijohtaminen olisi mahdollisimman tehokasta. Etukäteen laaditut valmiussuunnitelmat eivät välttämättä sovellu kaikkiin paikallisiin kriisitilanteisiin, sillä kriisit ovat luonteeltaan hyvin erilaisia ja etenevät siten eri tavoin. Tämän vuoksi on tärkeää, että kuntaorganisaatio pystyy mukautumaan ja soveltamaan olemassa olevaa valmiussuunnitelmaa. (Eckhard ym. 2021, 418.) Tämä havainto on yhdenmukainen aikaisemmin esitettyjen viranhaltijoiden näkemyksien kanssa. Kerätyissä tutkimushaastatteluissa monet viranhaltijat nostivat ongelmaksi valmiussuunnitelmien yleisluonteisuuden ja siten valmiussuunnitelmiin kirjattujen toimenpiteiden ja prosessien soveltamisen vaikeuden Ukrainan pakolaiskriisin kaltaiseen tilanteeseen. Eckhardin ym. (2021) mukaan kuntien tulisikin kriisiskenaarioiden laajan etukäteissuunnittelun sijaan keskittyä hallintokäytäntöjen joustavuuteen ja mukautumisen mahdollistaviin toimenpiteisiin. Tämä Eckhardin ym. (2021) näkökulma tukee suomalaisten viranhaltijoiden ajatusta kriisin tilanneomaisesta johtamisesta.

Busengdal (2022) on havainnut, että pakolaiskoordinaattorin nimenneet tai palkanneet kunnat ovat pystyneet sisällyttämään pakolaisten kotouttamiseen liittyvät kokonaisuudet paremmin kunnan strategiaan käytäntöihin kuin kunnat, joissa pakolaiskoordinaattoria ei ole. Koordinaattorin nimeäminen kriisin kaltaiseen tilanteeseen ja sitä seuraavan kotouttamisen ajalle selkeyttää organisaation toimintaa (Busengdal 2022, 11). Koordinaattoreita on käytetty Norjan lisäksi esimerkiksi Saksassa vuosien 2015–2016 pakolaiskriisin aikana, jolloin koordinaattorit huolehtivat tiedonkulun ja tehtävien sujuvan hoitamisen lisäksi kansalaisten näkemyksien välittämisestä ja edustamisesta (Eckhard ym. 2021, 422). Koordinaattori on erityisen tärkeä laajoille yhteistyöverkostoille, sillä koordinaattori toimii kunnan puolelta tärkeänä yhteyshenkilönä esimerkiksi suhteessa yksityiseen ja kolmanteen sektoriin sekä muihin viranomaisiin. Yhteensä kolmessa kunnassa nimettiin kevään 2022 pakolaiskriisin alkaessa pakolaiskoordinaattori, joka huolehti edellä esitetyn kirjallisuuden mukaisesti tiedonkulusta kunnan ja valtion sekä muiden viranomaisten ja vapaaehtoistoimijoiden välillä. Koordinaattorit sujuvoittivat myös merkittävällä tavalla pakolaisasioiden arkipäiväiseen toimintaan liittyviä asioita.

Ukrainan pakolaiskriisin edellyttämät ponnistelut, kuten majoitustilojen hankkiminen, saatiin järjestettyä yhteistyössä kuntaorganisaation ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Yhteistyön ja erityisesti vapaaehtoisten työpanoksen tärkeys pakolaiskriisien aikana on huomattu myös muissa Euroopan maissa, kuten Saksassa. Vuosien 2015–2016 pakolaiskriisiin aikana vapaaehtoiset auttoivat julkishallintoa vapaaehtoistyöllään ja lahjoituksillaan ja siten ”paikkasivat” julkishallinnon

taloudellisia ja henkilöstöön liittyviä resurssivajeita. Vapaaehtoiset auttoivat julkishallintoa lahjoittamalla pakolaisille tarkoitettuja vaatteita, ruokaa ja huonekaluja sekä tarjosivat kotouttamiseen liittyviä palveluita, kuten lastenhoitoon ja käännöstyöhön liittyviä palveluita (Eckhard ym. 2021, 421–422.) Myös tämä Eckhardin ym. (2021) esittelemä havainto on yhdenmukainen tämän tutkimuksen tutkimustuloksien kanssa, sillä yhteistyö kolmannen ja yksityisen sektorin kanssa vaikutti pakolaiskriisin onnistuneeseen hoitamiseen. Tässä mielessä kuntien verkostoyhteistyö on Ukrainan pakolaiskriisin osalta ollut ruohonjuuritason tyyppistä toimintaa (Lacxroix, 2021, 1034).

Alexanderin (2003) jaottelun perusteella voidaan katsoa, että suomalaisten kuntien rooli keskittyi Ukrainan pakolaiskriisin aikana eniten pakolaisten sosiaalisen osallisuuden sekä toimeentulon ja taloudellisen auttamisen kysymyksiin. Kunnat ovat auttaneet pakolaisia työllistymisen suhteen selvittämällä paikallisten yritysten tarpeita ja järjestämällä yhteisiä tilaisuuksia, jossa yrittäjät ja pakolaiset pääsivät tapaamaan toisiaan. Lisäksi kunnat ovat kannustaneet ukrainalaisia osallistumaan paikallisten urheilujärjestöjen toimintaan ja muutenkin integroitumaan suomalaiseen yhteiskuntaan järjestämällä suomen kielen kursseja. Tässä tehtävässä kansalaisyhteiskunnasta on ollut kunnalle merkittävä apu. (Doomernik 2018, 95–96.) Sen sijaan kunnilla on ollut vähäinen tai jopa olematon oikeudellinen, poliittinen, kulttuurillinen ja uskonnollinen rooli pakolaiskriisin aikana (Doomernik 2018, 96).

Kolmas tutkimuskysymys koski sitä, miten kunnat kokivat selviytyneensä pakolaisten vastaanottamisessa ja koordinoinnissa. Yleisesti voidaan todeta, että kaikki tutkimuksen kohteena olevat kunnat kokivat selviytyneensä ukrainalaisten pakolaisten vastaanottamisessa ja koordinoinnissa onnistuneesti omien resurssiensa ja vallitsevan tilanteen puitteissa. Kunnille muodostui pakolaisten saapumisen yhteydessä tärkeä rooli ruohonjuuritason viranomaisena, valtionhallinnon toimenpiteiden toteuttajana ja pakolaisten integroimisen edistäjänä. Ukrainan pakolaiskriisin voidaan myös katsoa vahvistaneen kuntien asemaa turvallisuustoimijoina (Talvitie, Rantanen & Hämäläinen 2018, 13). Vastaanoton onnistumiseen vaikutti erityisesti kuntien vahva reagoiminen ja aktiivisuus pakolaisten saapumisen suhteen. Kunnat eivät jääneet odottamaan esimerkiksi valtionhallinnon ohjeistusta tai rahoitusta, vaan tarttuivat haasteeseen aktiivisella otteella etukäteispainotteisesti. Viranhaltijoiden mukaan kuntien tärkein onnistuminen olikin juuri vahva reagointi alusta alkaen.

Kaikki tutkimuksessa mukana olleet kuusi kuntaa onnistuivat pakolaisten vastaanotossa, majoituksessa, arkielämälle tärkeiden hyödykkeiden hankinnassa sekä palveluiden tarjoamisessa. Viranhaltijat kokivat kuntien onnistuneen reagoimisen ohella majoituspaikkojen löytämisessä ja pakolaisten tarvitsemien palveluiden, kuten varhaiskasvatus- ja perusopetuspalveluiden järjestämisessä. Kunnat eivät olisi kuitenkaan onnistuneet majoituspaikkojen, elintarvikkeiden ja palveluiden järjestämisessä ilman muita viranomaisia sekä yksityistä ja kolmatta sektoria. Pienissä kunnissa yhteistyötahojen löytyminen oli helppoa, sillä keskeiset toimijat tiedettiin jo entuudestaan. Kuntalaisista, yrityksistä, seurakunnasta ja yhdistyksistä muovautui paikallinen yhteistyöverkosto, jonka kautta kunta sai tarvitsemaansa apua ukrainalaisten vastaanottamisessa. Tämä oli koordinoinnin näkökulmasta äärimmäisen tärkeää, sillä pienten ja keskikoisten kuntien resurssit olivat kriisin aikana rajalliset. Kuntaorganisaation ulkopuolinen apu ja vastuunjakaminen ovat vapauttaneet kuntien viranhaltijoiden aikaa tilanteen johtamiselle.

Haasteiksi pakolaisten saapumisen järjestely- ja sopeuttamistoimissa muodostui ohjeistuksen ja informaation vähäisyys sekä menettelytapojen puuttuminen. Pakolaiskriisin alkuvaihe oli kaikkien kriisien tavoin kunnille haastavin, sillä ajankohtaista tilannetietoa oli saatavilla vain vähän. Informaation vähyden takia kunnat varautuivat suurien pakolaismassojen saapumiseen. Viranhaltijoiden puheenvuoroissa tuli esille myös menettelytapojen puuttuminen itse kuntaorganisaatiossa ja muiden viranomaisten kanssa toimiessa, joka aiheutti ylimääräistä selvittelytyötä. Selvittelytyön määrä oli suurempi kunnissa, joihin pakolaisia ei ollut saapunut aikaisemmin. Myös kuntien ja muiden toimijoiden vastuunjakoon ja toimintamenettelyiden muutoksiin liittyvät ongelmat nousivat esille haastateltavien puheenvuoroissa.

5.2 Tutkimuksen toteutuksen arviointi

Tutkimuksessa keskityttiin erityisesti pienien ja keskikoisten pirkanmaalaisten kuntien toimintaan ja johtamiseen Ukrainan pakolaiskriisin aikana. Pakolaiskriisiä tarkasteltiin siten paikallisesti. Tutkimuksen rajauksen ulkopuolelle jäivät isot kaupungit, kuten Helsinki, Tampere ja Turku, joihin ukrainalaisia saapui sodan sytyttyä suuria määriä. Myös alueellinen rajaaminen Pirkanmaan maakuntaan jätti ulkopuolelle muiden maakuntien lähemmän tarkastelun. Tehtyjen rajauksien vuoksi voidaan pohtia sitä, olisivatko tulokset olleet samanlaisia, jos tutkimukseen olisi otettu mukaan erikokoisia kuntia useammasta Suomen maakunnasta. Tällöin olisi voitu analysoida myös sitä, millaisia eroja maakuntien tai erikokoisten kuntien välillä on. Lisäksi pakolaiskriisin johtamisen näkökulmasta muiden keskeisten toimijoiden, kuten valtionhallinnon tai aluehallinnon mukaan

ottaminen tutkimukseen, olisi voinut tuoda mukaan kuntien ulkopuolisen näkemyksen johtamisesta. Esimerkiksi Maahanmuuttovirastossa Ukrainan pakolaiskriisin ja kuntien kanssa läheisesti työskentelevän virkamiehen näkemykset olisivat voineet tarkentaa tutkimuksen yhteistyöverkostoja koskevia tuloksia. Valtionhallinnon edustaja olisi parhaimmillaan voinut tuoda esille sellaisia seikkoja, joihin kunnat eivät itse ole kiinnittäneet huomiota.

Edellä mainittujen asioiden lisäksi tutkimuskohteille oli ominaista se, että pakolaisia oli saapunut kuntiin keskimäärin 20–100. Pakolaisten suhteellisen pieni määrä ei tämän vuoksi käynnistänyt kohdekunnissa kriisijohtamisorganisaation käyttöönottoa tai kriisin aikaista poikkeustilanteen kaltaista johtamista. Tämän vuoksi tutkimustuloksien siirrettävyyttä ajatellen olisi ollut mielekästä ottaa tutkimukseen mukaan pieniä ja keskikoisia kuntia, joihin pakolaisia saapui sodan syttymisen jälkeen useita satoja. Tällöin tutkimusta varten olisi saatu enemmän tutkimustietoa kunnista, joissa kriisijohtamisorganisaatio otettiin pakolaisten saapumisen jälkeen käyttöön. Silloin olisi pystytty tarkastelemaan yksityiskohtaisemmin etenkin kunnan kriisijohtamistoimenpiteiden tehokkuutta.

Aineiston keruumenetelmänä olivat tutkimuksen alkuvaiheessa kerätyt puolistrukturoidut teemahaastattelut, sillä aikaisempaa tutkimusta ilmiöstä oli saatavilla vain rajallisesti suomalaisessa kuntakontekstissa. Haastattelut onnistuivatkin tuomaan esille kuntien ylimpien viranhaltijoiden ajatuksia ja antamaan erityisesti paikallistason näkökulmaa tutkittavana ilmiöön. Kyselytutkimus ei olisi onnistunut samalla kuvaamaan vastuussa olevien viranhaltijoiden näkemyksiä kuin haastattelututkimus. Aineiston analyysitapa oli teoriaohjaava sisällönanalyysi, jossa tutkija analysoi aineistoaan olemassa olevan kirjallisuuden valossa antaen kuitenkin tilaa myös aineistosta nouseville havainnoille. Syy teoriaohjaavan sisällönanalyysille oli se, että organisaatioiden varautumisesta ja kriisijohtamisesta oli olemassa jo aikaisempaa tutkimuskirjallisuutta, mutta ei kovin paljon laajamittaisen maahantulon näkökulmasta. Tällöin ajatuksena oli myös tarkastella sitä, oliko kerätyn aineiston ja aikaisemman kirjallisuuden välillä yhteneväisyyksiä tai eroja tutkimustulosten suhteen. Vaikka kriisijohtamisorganisaatiota ei tutkimuskunnissa otettu pakolaiskriisin aikana lainkaan käyttöön, pystyttiin kuntien varautumisesta ja muusta toiminnasta havaitsemaan kriisijohtamiselle tyypillisiä piirteitä.

Haastatteluajankohta asetti myös oman haasteensa Ukrainan pakolaiskriisin kokonaisvaltaiselle tarkastelulle, sillä pakolaiskriisi oli vielä ajankohtainen haastattelujen aikana. Tällöin esimerkiksi kriisinjälkeiseen palautumisen vaiheeseen ja oppimisen kokemuksiin liittyvien asioiden kuvaaminen oli yhtäältä viranhaltijoiden näkökulmasta ennen aikaista. Myös hyvinvointialueen ja kuntien välisen

varautumisyhteistyön tarkasteleminen oli haastatteluajankohdasta johtuen haastavaa, sillä hyvinvointialueet olivat aloittaneet toimintansa vain muutama kuukausi sitten aineistonkeruun ajankohdasta. Toisaalta viranhaltijoiden haastatteleminen Ukrainan pakolaiskriisin aikana mahdollisti ajantasaisen kuvan onnistumisista ja haasteista.

5.3 Jatkotutkimuksen tarpeet

Kuten on todettu, tässä tutkielmassa varautumista ja kriisijohtamista on tarkasteltu vahvasti paikallishallinnon tasolla. Varautumista ja kriisijohtamista maahantulon kaltaiseen tilanteeseen olisi mielenkiintoista tutkia lisää esimerkiksi alueellisen varautumisen näkökulmasta. Erityisesti vuoden 2023 toimintansa aloittaneiden hyvinvointialueiden rooli oli haastatteluajankohtana monille kuntien viranhaltijoille epäselvä. Ensinnäkin olisi tärkeää tarkastella esimerkiksi sitä, miten hyvinvointialueet ovat vaikuttaneet alueelliseen varautumiseen. Tällöin näkökulma olisi paikallistason sijaan alueellinen ja tuottaisi tietoa koko Pirkanmaan maakunnan varautumiskyvystä.

Toiseksi mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe olisi se, miten Ukrainan pakolaiskriisi on muuttanut kuntien varautumista ja johtamista. Ovatko kunnat esimerkiksi nostaneet laajamittaisen maahantulon kaltaisen riskin tarkemmin valmiussuunnitelmissaan esille ja miten kunnat ovat muuttaneet varautumistaan Ukrainan pakolaiskriisin myötä? Edellä mainitun aiheen tutkiminen on mahdollista vasta pakolaistilanteen akuutin tilanteen ja siten kriisin ohimenevän jälkeen. Tällöin Ukrainan pakolaiskriisin vaikutuksista voidaan saada kokonaisvaltaisempi kuva. Tämän tutkimusaiheen osalta kuntien viranhaltijat joutuisivat pohtimaan tarkemmin sitä, mitä kriisi on oikein opettanut heille. Tällöin tietoa saataisiin myös enemmän Mitroffin (1988) mallin viidennestä oppimisen vaiheesta, jota haastatteluajankohtana oli vaikeaa arvioida kriisin ollessa vielä ajankohtainen (Pearson & Mitroff 1993, 54).

Kolmanneksi myös kriisijohtamisen verkostoultuvuutta olisi tärkeää tutkia lisää verkostoyhteistyön tuomien mahdollisuuksien vuoksi. Kerätyn aineiston perusteella on ilmeistä, että yhteistyö esimerkiksi vapaaehtoisten, yritysten ja järjestöjen kanssa on ollut merkittävässä roolissa pakolaisten vastaanottamisessa ja sijoittamisessa. Verkostoyhteistyötä olisi tärkeää hyödyntää myös muissa kriisitilanteissa, jos se kriisin luonteesta riippuen on mahdollista. Olennaista kriisijohtamisen verkostoultuvuuden tutkimisessa olisi kiinnittää huomiota siihen, miten muodostuneet verkostot toimivat ja mitä mahdollisuuksia verkostoyhteistyö voi parhaimmillaan kunnalle tarjota. Kunnat

voisivat pohtia myös sitä, miten muodostettuja verkostoja voitaisiin hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla myös kriisijohtamisen ulkopuolisissa asioissa.

LÄHTEET

- Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0*. Tampere: Vastapaino.
- Albrecht, C. & Panchenko, T. (2022). Refugee flow from Ukraine: origins, effects, scales and consequences. *CESifo Forum*, 23 (July), 8–16.
- Alexander, M. (2003). Local policies towards migrants as an expression of host–stranger relations: a proposed typology. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29 (August), 411–430. <https://doi.org/10.1080/13691830305610>
- Busengdal, E. (2022). Prioritizing integration of refugees in municipal planning at a local political level. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 26 (November), 3–17. <https://doi.org/10.58235/sjpa.v26i4.10576>
- Crawley, H. (2016). Managing the unmanageable? Understanding Europe’s response to the migration ‘crisis’. *Human Geography*, 9 (July), 13–23. <https://doi.org/10.1177/194277861600900202>
- Doomernik, J. (2018). The city as an agent of refugee integration. *Journal of Urban Planning*, 3 (December), 91–100. <https://doi.org/10.17645/up.v3i4.1646>
- Eckhard, S., Lenz, A., Seibel, W., Roth, F. & Fatke, M. (2021). Latent hybridity in administrative crisis management: the German refugee crisis of 2015/16. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31 (October), 416–433. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa039>
- Elo, S., Kajula, O., Tohmola, A. & Kääriäinen, M. (2022) Laadullisen sisällönanalyysin vaiheet ja eteneminen. *Hoitotiede*, 34 (Joulukuu), 215–225.
- Fossey, E., Harvey, C., McDermott, F. & Davidson, L. (2002) Understanding and evaluating qualitative research. *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry*, 26 (December), 717–732. <https://doi.org/10.1046/j.1440-1614.2002.01100.x>
- Gabriel, P. (2003). Management planning in Victoria, Australia. *The Australian Journal of Emergency Management*, 18 (May), 74–80.
- González-Herrero, A. & Pratt, C. (1996). An integrated symmetrical model for crisis-communications management. *Journal of Public Relations Research*, 8 (April), 79–105. https://doi.org/10.1207/s1532754xjpr0802_01
- Hakala, S. (2011). Kriisien maailma – Analyttinen katsaus kriisitutkimukseen. *Media & viestintä*, 34, (Kesäkuu) 68–81.
- Haveri, A. & Anttiroiko, A-V. (2009). Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim). Governance: Uuden hallintotavan jäsentyminen, (s. 191–211), Tampereen yliopisto: Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta, hallintotieteiden keskus.
- Heino, H. & Jauhiainen, J. (2020). Immigration in the strategies of municipalities. *Nordic Journal of Migration Research*, 10 (August), 73–89. <https://doi.org/10.33134/njmr.345>

- Heide, M. & Simonsson C. (2019). *Internal crisis communication: crisis awareness, leadership and cowerkership*. London and New York: Routledge.
- Hsieh, H.-F. & Shannon, S.-E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15 (November), 1277–1288. <https://doi.org/10.1177/1049732305276687>
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.
- Huhtala, H. & Hakala, S. (2009) *Kriisi ja viestintä*. Helsinki: Hakapaino.
- Jauhiainen, J. (2017). Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa. Turun yliopisto. Turun yliopiston maantieteen ja geologian laitoksen julkaisuja 5.
- Juntunen, P., Nurmi V-P. & Stenvall J. (2009). *Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Kettunen, P. (2020). *Kuntien maahanmuuttopalvelut: haasteita ja hyviä käytäntöjä*. Kunnallisalan kehittämissäätiön julkaisu 31. Haettu osoitteesta https://kaks.fi/wp-content/uploads/2020/06/kuntien-maahanmuuttopalvelut_web-1.pdf, 31.1.2023.
- Kiviniemi, K. (2018). Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa Valli, R. (toim). Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2, (s. 9–321). Jyväskylä: PS-kustannus.
- Klijn, E-H. & Skelcher, C. (2007) Democracy and governance networks: compatible or not? Four conjectures and their implications. *Public Administration*, 85 (September), 587–608. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00662.x>
- Korhonen, J. & Ström, M. (2012). *Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli ja ohje sen käyttöön*. Kuopio: Pelastusopiston julkaisu.
- Korhonen, J. (2010). *Kunnan kriisijohtaminen*. Kuopio: Pelastusopiston julkaisu.
- Kuntalaki 410/2015. Annettu Helsingissä 10.4.2015.
- Kuntaliitto (2020). *Kunnan varautumisen johtaminen*. Helsinki: Kuntaliiton paino.
- Kuntaliitto (2022a). *Hyvinvointialueuudistuksen vaikutukset varautumisen tukeen sekä häiriötilannekuvaan – Kuntien ja hyvinvointialueiden yhdyspintojen muutostukiprojekti*. Helsinki: Kuntaliiton paino.
- Kuntaliitto (2022b). *Laajamittaisen maahantulon valmiussuunnitelma – Varautumismalli kunnille*. Helsinki: Kuntaliiton paino.
- Laki kotouttamisen edistämisestä 2010/1386. Annettu Helsingissä 30.12.2010.
- Lavento, H. (2009). Nokian vesikriisi yllätti – vaaran merkkejä ei havaittu. *Media & Viestintä*, 2 (Kesäkuu), 82–96.

- Lacroix, T. (2021). Migration-related city networks: a global overview. *Journal of Local Government Studies*, 48 (June), 1027–1047. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1938553>
- Lehti, M. (2022). Rauhantutkimus ja Venäjän sota Ukrainassa: moniäänisyyttä turvallisuuskeskusteluun. *Kosmopolis*, 52 (Huhtikuu), 96–103.
- Lehtonen, J. (2009). *Ettei pahin vaan tapahtuisi – riski- ja kriisiviestinnän perusteet*. Vaasa: Ykkös-Offset.
- Maahanmuuttovirasto (2023). Tilapäisen suojelun tilastot. Haettu osoitteesta <https://migri.fi/tilapaisen-suojelun-tilastot>, 20.10.2023
- Maahanmuuttovirasto (2016). Vanhat tilastot vaihtelevasti vuosilta 2006–2015. Haettu osoitteesta <https://migri.fi/vanhat-tilastot>, 21.10.2023.
- Messinger, A. (2012). Teaching content analysis through Harry Potter. *Teaching Sociology*, 40 (September), 360–367. <https://doi.org/10.1177/0092055X12445461>
- Mitroff, I. (1988). Crisis management: cutting through the confusion. *Sloan Management Review*, 29 (Winter), 15–20.
- Nikander, P. (2010). Laadullisten aineistojen litterointi, kääntäminen ja validiteetti. Teoksessa Ruusuvuori, J & Nikander, P (toim). Haastattelun analyysi, (s. 432–445). Tampere: Vastapaino Oy.
- Reiman, T., Pietikäinen, E. & Oedewald, P. (2008). Turvallisuuskulttuuri. Teoria ja arviointi. VTT Publications 700. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Ruusuvuori, J. (2010). Litteroijan muistilista. Teoksessa Ruusuvuori, J & Nikander, P (toim). Haastattelun analyysi, (s. 424–431). Tampere: Vastapaino Oy.
- Osborne, S.P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8 (February), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Pearson, C-M. & Mitroff, I. (1993). From crisis prone to crisis prepared: a framework for crisis management. *Academy of Management*, 7 (February), 48–59. <https://doi.org/10.5465/ame.1993.9409142058>
- Pedak, H. (2009). *Kriisit ja työyhteisöt – kriisijohtaminen työyhteisöjen tukena*. Työ ja ihminen tutkimusraportti. Helsinki: Työterveyslaitos.
- Pelastuslaki 2011/379. Annettu Helsingissä 29.4.2011.
- Pelastusopisto (2023). Varautumiskoulutus. Haettu osoitteesta <https://www.pelastusopisto.fi/muukoulutus/varautumiskoulutus/>, 10.6.2023.
- Perusopetuslaki 1998/628. Annettu Helsingissä 21.8.1998.
- Pursiainen, C. (2018) *The crisis management cycle*. Lontoo: Taylor & Francis Group.

- Puusa, A. & Juuti P. (2020). *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Tallinna: Gaudeamus.
- Salo, U–M. (2015). Simalabim, sisällönanalyysi ja koodaamisen haasteet. Teoksessa Aaltonen, S. & Högbacka, R. (toim). *Umpikujasta oivallukseen: refleksiivisyys empiirisessä tutkimuksessa*, (s. 166–190), Tampereen yliopisto: Tampere University Press.
- Seeck, H. (2009). *Kriisit ja työyhteisöt – kriisijohtaminen työyhteisöjen tukena*. Finnish Institute of Occupational Health, Research report 37.
- Seeck, H. & Lavento H. (2009). Nokian vesikriisin johtoryhmätyöskentely: *Jälkibyrokraattisen toimintamallin anti*. Finnish Institute of Occupational Health, Research report 37.
- Sisäministeriö (2023a). Sisäasiainhallinnon toiminta Ukrainan kriisissä. Haettu osoitteesta <https://intermin.fi/ukraina>, 1.9.2023.
- Sisäministeriö (2023b). Tilapäinen suojele Ukrainasta paenneille. Haettu osoitteesta <https://intermin.fi/ukraina/tilapainen-suojelu>, 20.10.2023.
- Sisäministeriö (2023c). Pakolainen pakenee vainoa kotimaassaan. Haettu osoitteesta <https://intermin.fi/maahanmuutto/turvapaikanhakijat-ja-pakolaiset>, 5.8.2023.
- Steen, R. & Morsut, C. (2020). Resilience in crisis management at the municipal level: the Synne storm in Norway. *Journal of Risks, Hazards & Crisis in Public Policy*, 11 (March), 35–60. <https://doi.org/10.1002/rhc3.12178>
- Stern, E. (2009). Crisis navigation: *lessons from history for the crisis manager in chief*. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 22 (April), 189 – 202. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01431.x>
- Talvitie, R., Rantanen, H. & Hämäläinen, E. (2018). *Kunnan rooli turvallisuudessa korostuu*. Kunnallisanalyyttisen tutkimuksen julkaisu 20. ISBN 978-952-349-016-1. Haettu osoitteesta https://kaks.fi/wp-content/uploads/2018/09/tutkimusosio_kunnan-rooli-turvallisuudessa-korostuu.pdf, 7.2.2023.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Ulkomaalaislaki 301/2004. Annettu Helsingissä 1.8.2004.
- Valmiuslaki 2011/1552. Annettu Helsingissä 29.11.2011.
- Valtioneuvoston kanslia. (2009). *Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2009:15. Helsinki: Yliopistopaino.
- Valtioneuvoston kanslia. (2007). *Valtionhallinnon viestintä kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2007: 15. Helsinki: Yliopistopaino.
- Van Laere, J. (2013). Wandering through crisis and everyday organizing; revealing the subjective nature of interpresentive, temporal and organizational boundaries. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 21 (March), 17–25. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12012>

Varhaiskasvatuslaki 540/2018. Annettu Helsingissä 13.7.2018.

Vilkka, H. (2021). *Tutki ja kehitä*. 5 päivitetty painos. Jyväskylä: PS-kustannus.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2019). *Julkinen johtaminen*. (2., uudistettu laitos.). Tietosanoma.

Weisser, R.A. (2022). A near-real-time analysis of societal responses to Ukrainian refugee migration in Europe. *International Migration*, 1 (November), 1–20. <https://doi.org/10.1111/imig.13071>

LIITTEET

Liite 1: Teemahaastattelurunko

Taustakysymykset

- Kerrotko millainen on tehtävänkuvasi?
- Kuinka kauan olet työskennellyt pakolaisten parissa?
- Mikä on ollut roolisi pakolaisten vastaanottamisessa ja koordinoinnissa?
- Milloin ensimmäiset Ukrainan pakolaiset saapuivat kuntaan?
- Kuinka monta ukrainalaista pakolaista on saapunut kuntaan tällä hetkellä?
- Onko kuntaan saapunut pakolaisia aiemmin esimerkiksi vuoden 2015 pakolaiskriisin aikana?

Teema 1: Varoitusmerkkien tunnistaminen

- a. Oliko Ukrainan pakolaisten saapuminen Suomeen keväällä 2022 yllätys?
 - Mikä yllätti erityisesti?
 - Miksi kyseinen asia yllätti?
- b. Miten kunnassa seurattiin Ukrainan tilanteen kehittymistä keväällä 2022?

Teema 2: Varautuminen pakolaisten saapumiseen valmiussuunnitelmassa

- a. Miten olette käsitelleet valmiussuunnitelmassa laajamittaisen maahantulon uhkaa?
 - Millaiseksi uhkaksi laajamittainen maahantulo määritelty kunnan valmiussuunnittelussa?
 - Millainen tehtäväjako ollut laajamittaisen maahanmuuton kaltaisen tilanteen varalta?
 - Mitkä tahot ovat keskeisessä roolissa varautumisen suhteen?
- b. Millä tavoin kunnassa on varauduttu laajamittaiseen maahantuloon?

- Miten vuoden 2015 pakolaiskriisin vaikutukset huomioitu kunnan varautumisessa laajamittaiseen maahantuloon vuonna 2022?
 - Onko kunnan valmiussuunnitelmassa painotettu laajamittaisen maahantulon osalta jotain asioita?
 -
- c. Millaisia haasteita ja ongelmakohtia kunnan varautumisen suhteen on havaittu?
- d. Miten hyvinvointialueuudistus tulee vaikuttamaan kuntien varautumiseen?

Teema 3: Kriisijohtaminen ja vahinkojen välttäminen

- a. Miten kriisijohtaminen on organisoitu kunnassa pakolaiskriisin osalta?
- Onko kunnassa kriisin puhkeamisen jälkeen nimetty pakolaiskoordinaattoria tai muuta vastuuhenkilöä?
 - Millaista yhteistyötä kunnassa on tehty kriisijohtamisen osalta esimerkiksi Maahanmuuttoviraston ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kanssa?
 - Millainen rooli vapaaehtoisilla on ollut pakolaiskriisissä?
- b. Millaisia haasteita kriisin johtamisen osalta on ollut?
- Millaisia yllätyksiä pakolaisten osalta on sattunut?
 - Missä kriisijohtamisen osalta onnistuttiin?
 - Onko seikkoja, joissa varautumisen osalta on erityisesti onnistuttu?
 - Miten valtuutetut ja luottamushenkilöt ovat olleet mukana ukrainalaisten vastaanottamisessa?
 - Millaisia erityispiirteitä Ukrainan pakolaiskriisissä on ollut havaittavissa?
- c. Miten kotikuntaoikeus tulee vaikuttamaan ukrainalaisten asioiden hoitamiseen ja kunnan toimintaan?

Teema 4: Maahantulon hoitaminen ja siitä toipuminen

- a. Mitkä asiat ovat osoittautuneet tärkeiksi?
- Miten kunnassa on riittänyt resursseja pakolaisten vastaanottamiseksi (osaamista, henkilöstöä, asunnot ja palvelut)

- Millaisia haasteita kielitaito on asettanut pakolaisasioiden hoitamisessa?
- b. Milloin tilanne kunnassa on palautunut normaaliksi?

Teema 5: Oppiminen pakolaisasioiden hoitamisesta

- a. Millaisia asioita on opittu varautumisen osalta?
- b. Millaisia asioita on opittu verkostojen johtamisen kannalta?
- c. Miten kunnassa voitu hyödyntää vuoden 2015 pakolaiskriisin osalta opittuja asioita Ukrainan pakolaiskriisin osalta?
- d. Miten kunta aikoo hyödyntää Ukrainan pakolaiskriisistä saamaansa oppia valmiussuunnittelussa ja kriisijohtamisessa tulevaisuudessa?