Valiokunnan lausunto HaVL 14/2020 vp– U 28/2020 vp

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi pelastuspalvelumekanismista annetun päätöksen EU/1313/2013 muuttamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi pelastuspalvelumekanismista annetun päätöksen EU/1313/2013 muuttamisesta (U 28/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Wivi-Ann Wagello-Sjölund, sisäministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- valtioneuvoston kanslia
- valtiovarainministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö

Viitetiedot

Hallintovaliokunta on käsitellyt asetusehdotusta aiemmin asian E 70/2020 vp yhteydessä ja antanut lausunnon HaVL 9/2020 vp.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio ehdottaa nykyistä pelastuspalvelumekanismia koskevan lainsäädännön kohdennettua uudistamista siten, että valmiutta vahvistetaan muodostamalla katastrofiriskien hallintaa koskevia EU-tason perusvaatimuksia ja suunnitteluperusteita, komissio voi suoraan hankkia ja hallinnoida rescEU-valmiuksia sekä tarjota kuljetus- ja logistiikkajärjestelyjä avun toimittamiseen, hä-

täavun koordinointikeskus ERCC:n roolia vahvistetaan ja budjetin täytäntöönpanoa yksinkertaistetaan.

Päätösehdotuksessa ennaltaehkäisy- ja varautumistoimia esitetään vahvistettavaksi EU-tasolla määritettävillä katastrofivalmiutta ja -palautuvuutta koskevilla tavoitteilla (Union disaster resilience goals) (6 artikla). Tavoitteet perustuvat tulevaisuuteen suuntautuviin skenaarioihin, joissa huomioidaan mm. ilmastonmuutoksen vaikutukset ja haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset. Komissiolle annettaisiin toimivalta antaa tarvittaessa delegoituja säädöksiä tavoitteiden määrittämiseksi.

EU:n hätäavun koordinointikeskuksen ERCC:n roolia ja operatiivista koordinointi- ja seurantatehtävää esitetään tehostettavaksi (7 artikla) vahvistamalla yhteyksiä muihin keskeisiin kriisinhallintaan osallistuviin EU:n tason elimiin ja jäsenvaltioiden kriisijärjestelmien ja pelastuspalveluviranomaisten kanssa sekä lujittamalla koordinointikeskuksen seuranta- ja ennakkovaroitustoimintoja.

Päätösehdotuksessa esitetään, että vastaisuudessa jäsenvaltioiden lisäksi myös komissio voisi hankkia rescEU-valmiuksia (12 artikla). Komission hallinnoimat rescEU-kapasiteetit sijoitettaisiin strategisesti EU:n sisällä tai kolmansiin maihin EU:n ulkopuolella kansainvälisten järjestöjen kautta. Komissiolla olisi myös mahdollisuus ylläpitää logistista valmiutta tarjota monikäyttöisiä lentopalveluita avun kuljettamiseen ja toimittamiseen perille. Ehdotuksen mukaisesti näyttäisi siltä, että rescEU-valmiudet rahoitettaisiin täysimääräisesti EU:n budjetista. Asiaan pyydetään neuvotteluissa komissiolta lisäselvitystä.

Artiklaan 33 tehty lisäys, jossa komissiolla annetaan oikeus antaa välittömästi sovellettavia täytäntöönpanosäädöksiä asianmukaisesti perustelluissa erittäin kiireellisissä tapauksissa.

Ehdotuksessa esitetään liitteen I kumoamista. Liitteessä määritetään rahoituspuitteiden suhteelliset rahoitusosuudet unionin mekanismin eri osien (ennaltaehkäisy, varautuminen ja avustustoimet) rahoitukselle. Komission mukaan prosenttiosuudet eivät tarjoa riittävää joustavuutta ja aiheuttavat hätätilanteessa tarpeetonta hallinnollista rasitetta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto toistaa E-kirjelmässä SM2020-00147 esittämän kannanoton ja toteaa seuraavaa.

Valtioneuvoston kannat EU:n elpymissuunnitelmaan, sisältäen komission muutetun rahoituskehysehdotuksen ja uutta elpymisvälinettä koskevan ehdotuksen, on tuotu esiin E 64/2020 vp -kirjeessä.

Suomi tukee komission ehdotuksen tavoitetta parantaa ja tehostaa Euroopan unionin valmiutta vastata vakaviin, laaja-alaisiin suuronnettomuus- ja kriisitilanteisiin. Sektorienvälisyyteen ja yhteiskunnan kriisinkestävyyden vahvistamiseen pohjautuvan lähestymistavan vahvistaminen eurooppalaisella tasolla edistää myös Suomen kansallista valmiutta.

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2020 vp

Suomi suhtautuu avoimesti ja myönteisesti annettuun ehdotukseen, mutta ehdotusta tulisi muokata seuraavaan suuntaan;

Suomi korostaa, että ensisijainen vastuu pelastusvalmiuksien ja varautumisen kehittämisestä on jäsenvaltioilla itsellään ja komission toimet ovat näitä tukevia ja täydentäviä.

Mikäli komissiolle osoitetaan ehdotuksen mukaisesti aiempaa laajempi rooli valmiuksien hankinnassa, varastoinnissa tai kuljetusjärjestelyissä, tulee komission toimivallan laajuus olla selkeästi rajattu erittäin laajoihin, maiden rajat ylittäviin kriisitilanteisiin, kuten nykyisen koronapandemian kaltaiset tilanteet, ilmastonmuutoksen vuoksi todennäköisemmät ja vaikutuksiltaan laajemmat luonnononnettomuudet ja muut sään ääri-ilmiöistä aiheutuvat kriisit sekä teollisuusonnettomuudet.

Suomen kannalta on keskeistä säilyttää unionin pelastuspalvelumekanismin toiminnan pohjana alkuperäinen ajatus jäsenvaltioiden välisestä solidaarisuudesta edellä mainitun kaltaisissa laajoissa kriisitilanteissa, joissa jäsenvaltion omat resurssit eivät ole riittäviä. Komission toimilla tulee olla selkeä lisäarvo.

On tärkeää, että komission toimivaltuuksia ei uloteta koskemaan jäsenvaltioiden kansalliseen varautumiseen kuuluvia tehtäviä. RescEU-valmiuksien tulee toimia turvaverkkona ylivoimaisissa tilanteissa, joissa olemassa olevat kansalliset kapasiteetit ja Euroopan pelastuspalvelureserviin sidotut valmiudet eivät ole riittäviä varmistamaan tehokasta avunantoa erilaisissa jäsenmaita kohtaavissa onnettomuustilanteissa.

Suomi katsoo, että valmiuksien kehittämisessä tulisi kiinnittää erityistä huomioita siihen, että valmiudet ovat myös pitkällä tähtäimellä mahdollisimman joustavia ja niillä kyetään vastaamaan laaja-alaisesti monenlaisiin kriiseihin ja onnettomuuksiin, eikä keskitytä ainoastaan nykyiseen pandemiatilanteeseen.

Suomi suhtautuu myönteisesti ennaltaehkäisy- ja varautumissuunnittelun vahvistamiseen Unionin tasolla. Tästä näkökulmasta ehdotuksessa esitettyjen kriisinsietokykyä koskevien yhteisten tavoitteiden muodostaminen ja mm. ilmastonmuutoksen vaikutukset huomioiva skenaariopohjainen työ voi olla kannatettavaa. Komissiolta vaaditaan kuitenkin lisäselvitystä tavoitteiden määrittämisestä ja niiden hyödyntämisestä käytännössä.

Suomen kannalta rescEU-valmiuksien strateginen maantieteellinen sijoittelu ja alueellisten keskusten perustaminen on kannatettavaa. Alueellisen valmiuden parantaminen ja tiiviimpi yhteistyö erityisesti Pohjoismaiden ja Baltian alueella olisi myös Suomen kansallisen varautumisen ja huoltovarmuuden kannalta myönteistä.

Suomi katsoo, että yhteneväisillä tavoitteilla ja toimien yhteensovittamisella päällekkäisyyksien välttämiseksi voidaan saavuttaa merkittäviä synergiaetuja yhdessä EU4Health -ohjelman kanssa.

Komission ehdotuksen rahoituksen mitoitukseen ja rahoituksen luonteeseen otetaan erikseen kantaa osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lähtökohta pelastuspalvelussa on, että unionin jäsenvaltioille kuuluu ensisijainen vastuu katastrofien ennaltaehkäisystä, niihin varautumisesta ja niihin vastaamisesta. Komissiolla puolestaan on toimivalta tukea pelastuspalvelutoimintaa.

Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismi (UCPM, Union Civil Protection Mechanism) on perustettu vuoden 2014 alussa voimaan tulleella päätöksellä (EU/1313/2013) parantamaan ja tehostamaan Euroopan maiden yhteistyötä ja helpottamaan koordinointia pelastuspalvelun alalla luonnon ja ihmisen aiheuttamien katastrofien ennaltaehkäisyssä, varautumisessa ja avustustoiminnassa. Mekanismiin osallistuvat kaikki EU:n jäsenmaat sekä lisäksi Islanti, Norja, Serbia, Montenegro, Pohjois-Makedonia ja Turkki (Participating States).

Avunantojärjestelmä perustuu mekanismiin osallistuvien maiden kansallisiin valmiuksiin, joiden lopullinen käyttöönotto on jäsenmaiden toimivallassa. Komissio koordinoi jäsenmaiden avunantoa Brysselissä sijaitsevasta koordinaatiokeskuksesta (Emergency Response Coordination Centre, ERCC) sekä rahoittaa harjoitus-, koulutus- ja hanketoimintaa. Mikä tahansa valtio voi pyytää EU:n pelastuspalvelumekanismin apua. Lisäksi pelastusapua voivat pyytää YK ja sen alaiset toimijat sekä myös kansainväliset järjestöt. Pelastuspalvelumekanismin puitteissa annettava apu voi olla muun muassa asiantuntija-, pelastushenkilöstö- tai materiaaliapua.

Jäsenmaat ja mekanismiin osallistuvat muut maat voivat vapaaehtoisesti sitoa kansallisia valmiuksia Euroopan pelastuspalvelureserviin (European Civil Protection Pool), ja niiden käyttöönotto on jäsenmaiden toimivallassa. Valmiudet voivat olla esimerkiksi pelastus- tai lääkintäryhmiä, asiantuntijoita, tarvikkeita tai kuljetusvalmiuksia. Suomi on ilmoittanut reserviin teknisen avun tukitiimin (TAST). Mekanismin kautta on annettu apua muun muassa Albanian maanjäristykseen vuonna 2019, Mosambikin hirmumyrsky- ja tulvatilanteeseen vuonna 2019 sekä Ruotsin metsäpaloihin vuonna 2018.

EU-tason rescEU-valmiudet on perustettu vuonna 2019 voimaan tulleen pelastuspalvelumekanismin muutoksen myötä turvaverkoksi ylivoimaisiin tilanteisiin, joissa kansalliset resurssit ja Euroopan pelastuspalvelureserviin sidotut valmiudet eivät ole riittäviä. Jäsenvaltiot hankkivat ja isännöivät näitä rescEU-valmiuksia. Isännöivän jäsenvaltion vastuulla on materiaalin hankinta, varastointi, ylläpito ja logistiikka. Jäsenvaltioiden hallinnoima rescEU-kapasiteetti tulee olla käytettävissä mekanismin kautta toteutettavissa avustusoperaatioissa. Päätökset käyttöönotosta tehdään komission ja asianomaisten jäsenmaiden tiiviissä yhteistyössä. Komission osarahoitus on vähintään 80 prosenttia ja enintään 90 prosenttia kustannuksista. Valmiudet, joilla vastataan matalan todennäköisyyden, mutta suuren vaikutuksen riskeihin, korvataan täysimääräisesti unionin budjetista. RescEU-reserviin kuuluu tällä hetkellä jo toiminnassa olevaa lentosammutuskalustoa (lentokoneita ja helikoptereita) ja lääkinnällisiä varmuusvarastoja. Lisäksi reserviin kuuluu kenttäsairaala ja lääkinnällinen evakuontilentokapasiteetti. RescEU-valmiuksia tullaan kehittämään myös vastaamaan kemiallisiin, biologisiin, säteily- ja ydinuhkiin (CBRN).

Komissio on antanut 2.6.2020 käsiteltävänä olevan uuden ehdotuksen pelastuspalvelumekanismin muuttamisesta. Taustalla on erityisesti COVID-19-pandemian myötä esiin noussut tarve tehostaa Euroopan unionin valmiutta vastata vakaviin, laaja-alaisiin suuronnettomuus- ja kriisiti-

lanteisiin, erityisesti tilanteissa, jotka koskevat samanaikaisesti lähes kaikkia jäsenmaita. Komission ehdotus on kaksijakoinen, se koskee rahoitusta ja pelastuspalvelumekanismin sisältömuutosta.

Valiokunnan käsiteltävänä olevassa uudessa ehdotuksessa komissio ehdottaa nykyistä pelastuspalvelumekanismia koskevan lainsäädännön kohdennettua sisällöllistä uudistamista siten, että pelastuspalveluvalmiutta vahvistetaan antamalla komissiolle oikeus suoraan hankkia ja hallinnoida rescEU-valmiuksia (esimerkiksi varastointi ja päättäminen valmiuksien jakamisesta) sekä tarjota kuljetus- ja logistiikkajärjestelyjä avun toimittamiseen. Tämän lisäksi ehdotetaan muun muassa hätäavun koordinointikeskus ERCC:n roolin vahvistamista ja budjetin täytäntöönpanon yksinkertaistamista. Saadun selvityksen mukaan ehdotuksella ei ole tarkoitus puuttua olemassa oleviin pelastuspalvelujärjestelyihin (kansallinen varautuminen, pelastuspalvelumekanismi, Euroopan pelastuspalvelureservi ja nykyinen rescEU-valmius). Komission ehdotus on uusi täydentävä lisätaso eurooppalaiseen varautumiseen.

Rahoituksen osalta ehdotus liittyy komission elvytyspakettiin ja pelastuspalvelumekanismin monivuotiseen rahoitukseen (vuosille 2021—2027). Kyseisen ehdotuksen rahoitukseksi esitetään 3,1 miljardia euroa, josta 1,1 miljardia euroa katettaisiin unionin vuosien 2021—2027 monivuotisesta rahoituskehyksestä ja 2 miljardia euroa elpymisvälineen kautta (Next Generation EU; European Union Recovery Instrument, ESI-instrumentti). Rahoituksesta on saadun selvityksen mukaan tarkoitus päättää kokonaisuudessaan päämiestasolla EU:n monivuotisesta rahoituskehyksestä ja elpymisvälineestä päätettäessä. Rahoitukseen liittyviä kysymyksiä ei käsitellä unionissa pelastuspalvelumekanismin sisällön käsittelyn yhteydessä.

Sisältöasiaa on käsitelty ainoastaan kerran neuvoston työryhmässä, ja seuraava kokous järjestetään 16.7.2020. Käynnistyneessä työryhmätyössä on noussut esiin epäselviä kohtia, kuten katastrofivalmiutta ja resilienssiä koskevat tavoitteet (Union disaster resilience goals), EU:n hätäavun koordinaatiokeskuksen (ERCC:n) roolin vahvistaminen käytännössä, komission hankkimien rescEU-kapasiteettien mahdollinen sijoittaminen kolmansiin maihin sekä käytännön toimet logistiikkajärjestelyjen osalta.

Komission rescEU-ehdotus sisältää kriisinhallinnan kehittämisen osalta samankaltaisia toimia ehdotetun uuden terveysohjelman EU4Health kanssa, joka on myös annettu osana pandemiasta johtuvaa elvytyssuunnitelmaa. Valiokunnan saaman tiedon mukaan ehdotettu uusi terveysohjelma painottuu enemmän strategiseen, terveydenhuoltohenkilöstön reservin ja erityisesti terveysjärjestelmien kriisivalmiuksien vahvistamiseen. Pelastuspalvelumekanismiin liittyvä rescEU keskittyy sen sijaan nopeaan reagointiin ja suoraan kriisivalmiuteen, jotta EU:lla olisivat nykyistä paremmat hätäapuvalmiudet. Valiokunta pitää tarpeellisena, että jatkokäsittelyssä selvitetään ja tarkennetaan rescEU:n ja terveysohjelma EU4Health:n väliset eroavuudet ja yhteensovittamismahdollisuudet synergiaetujen saavuttamiseksi.

Valiokunta tukee sinänsä tavoitetta parantaa ja tehostaa valmiutta vastata vakaviin, laaja-alaisiin suuronnettomuus- ja kriisitilanteisiin. Valiokunta korostaa, että ensisijainen vastuu pelastusvalmiuksien ja varautumisen kehittämisestä tulee olla jäsenvaltioilla itsellään. Komission toimenpiteet voivat olla hyväksyttävällä tavalla määriteltyinä näitä täydentäviä. Tärkeää on myös, ettei mikään jäsenmaa laiminlyö omia valmiuksiaan ja omaa varautumistaan. Suomi on metsäinen har-

vaan asuttu maa, jolla on metsävaltainen pitkä EU:n ulkoraja. Muun muassa metsäpaloihin varautuminen ja niiden torjunta samoin kuin avun antaminen, mutta myös tarvittaessa avun pyytäminen ovat osa suomalaista pelastuspalvelua ja pelastusyhteistyötä.

Mikäli komissiolle osoitetaan ehdotuksen mukaisesti aiempaa laajempi rooli valmiuksien hankinnassa, varastoinnissa tai kuljetusjärjestelyissä, tulee komission toimivallan laajuus olla selkeästi rajattu erittäin laajoihin, maiden rajat ylittäviin kriisitilanteisiin, kuten nykyisen koronapandemian kaltaiset tilanteet, ilmastonmuutoksen vuoksi todennäköisemmät ja vaikutuksiltaan laajemmat luonnononnettomuudet ja muut sään ääri-ilmiöistä aiheutuvat kriisit sekä teollisuusonnettomuudet. Mahdollisten uusien valmiuksien nopea ja tehokas hyödyntäminen ovat olennaisen tärkeitä.

Valiokunnalla ei ole vielä työryhmäkäsittelyn alkuvaiheessa edellytyksiä ottaa tarkemmin kantaa komission uuteen rescEU-ehdotukseen. Hallintovaliokunta on antanut asiassa E 70/2020 vp komission ehdotuksesta lausuntonsa HaVL 9/2020 vp. Eduskunnalle annetussa U 28/2020 vp -kirjelmässä on kiinnitetty E -kirjettä paremmin huomiota valiokunnan lausunnossa HaVL 9/2020 vp edellytetyn mukaisesti U-asiakirjan selkeyteen ja sisältöön muun muassa siten, että komission päätösehdotuksesta on voitu saada parempi selvyys tarpeellisine taustatietoineen ja riippuvuussuhteineen. Asiantuntijakuulemisessa on sisällöllinen informaatio vielä täydentynyt. Nämä seikat ovat olleet asian käsittelyn kannalta valiokunnalle merkityksellisiä. Valiokunta edellyttää, että sitä informoidaan asianmukaisesti asian käsittelyn edetessä, jotta valiokunta pystyy tarkentamaan kantojaan esillä olevaan mekanismiin ja sen hyväksyttävyyteen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomatuksin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2020 vp

Helsingissä 15.7.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto