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): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 42/2020 vp — U 28/2020 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntija

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

Viitetiedot

Valiokunta on antanut asiassa aiemmin lausunnot HaVL 14/2020 vp — U 28/2020 vp ja HaVL 9/2020 vp — E 70/2020 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on antanut 2.6.2020 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi unionin pelastuspalvelumekanismista annetun päätöksen N:o 1313/2013/EU muuttamisesta (COM(2020) 220 final).

Komissio on ehdottanut nykyistä pelastuspalvelumekanismia koskevan lainsäädännön kohdennettua uudistamista muun muassa 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, hätäavun koordinointikeskus ERCC:n roolia vahvistetaan ja budjetin täy-

täntöönpanoa yksinkertaistetaan. Pelastuspalvelumekanismin (sisältäen rescEU:n) määrärahoista päätetään osana Euroopan unionin monivuotista rahoituskehystä.

Komission ehdotuksesta käydyissä neuvotteluissa syksyn aikana on selvitetty rescEU-valmiuksen rahoitusta, komission laajempaa roolia valmiuksien hankinnassa, varastoinnissa tai kuljetusjärjestelyissä, rescEU-valmiuksien sijoittamista tai käyttämistä EU:n ulkopuolella sekä ennalta-ehkäisy- ja varautumissuunnittelun vahvistamista. Tavoitteena on ehdotuksesta kokonaisuudessaan on tarkoitus saada päätökseen vielä Saksan puheenjohtajakaudella.

Valtioneuvoston kanta

U-jatkokirjelmässä täsmennetään aikaisempia (E-kirje E 70/2020 vp ja U-kirjelmä U 28/2020 vp) Suomen kantoja neuvottelujen kuluessa saatujen tarkempien lisätietojen ja ehdotusten valossa. Suomen kantoja täydennetään seuraavasti.

Valtioneuvosto hyväksyy puheenjohtajamaan Eurooppa-neuvoston monivuotista rahoituskehystä koskevien heinäkuun päätelmien mukaisen kompromissiesityksen pelastuspalvelumekanismin osittaiseksi yleisnäkemykseksi.

Suomi pitää edelleen tärkeänä komission ehdotuksen tavoitetta parantaa ja tehostaa Euroopan unionin valmiutta vastata vakaviin, laaja-alaisiin suuronnettomuus- ja kriisitilanteisiin. Koska ensisijainen vastuu pelastusvalmiuksien ja varautumisen kehittämisestä on jäsenvaltioilla itsellään, komission toimien tulisi olla näitä tukevia ja täydentäviä.

Komission ehdotus rescEU-valmiuksien täysimääräisestä EU-rahoituksesta ilman jäsenmaiden osarahoitusta ei ole Suomen neuvottelutavoitteiden mukainen. On tärkeää, myös hyvän varainhoidon kannalta, että valmiuksien rahoituksen pääsääntönä säilyisi komission osarahoitus (tällä hetkellä komissio 80—90 %, jäsenvaltio 10—20 %). Tilanteessa, jossa jäsenvaltiot osittain rahoittavat valmiuksien hankintaa omista varoistaan, on katsottu, että tämä tukee varmemmin näiden sitoutumista valmiuksien ylläpitoon ja hoitoon sekä edistää periaatetta jäsenvaltioiden oman varautumisen ensisijaisuudesta.

Suurin osa jäsenvaltioista on kuitenkin neuvoston työryhmässä kannattanut komission ehdotusta kaikkien rescEU-valmiuksien täysimääräisestä EU-rahoituksesta ja komission osarahoituksesta luopumisesta. Suomen ja EU:n valmiuksien kehittämisen ja kriisinkestävyyden näkökulmasta sekä neuvottelutilanne huomioiden Suomi voisi viime kädessä hyväksyä komission ehdotuksen rescEU-valmiuksien täysimääräisen rahoituksen laajentamisesta koskemaan kaikkia rescEU-kapasiteetteja. Suomi pitää kuitenkin edelleen tärkeänä, että rescEU-valmiuksien hankinta perustuu yhteiseen EU:n katastrofiriskien hallintaan ja että jäsenvaltioiden vapaaehtoisesti unionin käyttöön antamien avustusvalmiuksien poolin (European Civil Protection Pool) asemaa ei heikennetä.

Ehdotus komission laajennetusta toimivallasta valmiuksien hankinnassa, varastoinnissa tai kuljetusjärjestelyissä on neuvotteluissa edennyt Suomen näkökulmasta suotuisaan suuntaan. Komission toimivaltaa on ehdotettu rajattavaksi koskemaan kuljetuksia ja logistiikkaa sekä tiettyjä pe-

rusteltuja hätätilanteita. Suomi voi tukea sitä, että komissiolle annettaisiin kyseinen laajennettu toimivalta, erityisesti tapauksissa, joissa tämä tuottaisi EU:n varautumiselle lisäarvoa.

Muilta osin neuvotteluissa edetään Suomen näkemyksiä vastaavaan suuntaan ja Suomi on saanut pyydettyjä lisäselvityksiä ja pystynyt vaikuttamaan ehdotuksiin. Tämä koskee muun muassa rescEU-kapasiteettien sijoittamista kolmansiin maihin, mistä ollaan viimeisimpien tietojen mukaan luopumassa, sekä näiden kapasiteettien käyttämisestä EU:n ulkopuolella.

Suomi voi myös tukea komission ehdotusta koskien jäsenmaiden ja komission yhdessä valmistelemia EU-tason ennaltaehkäisy- ja varautumissuunnitelmia.

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 sekä myös YK ja sen alaiset toimijat ja kansainväliset järjestöt voivat pyytää EU:n pelastuspalvelumekanismin apua. 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.

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. 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 sekä säteily- ja ydinuhkiin (CBRN).

Jäsenvaltiot hankkivat ja isännöivät rescEU-valmiuksia. Isännöivän jäsenvaltion vastuulla on materiaalin hankinta, varastointi, ylläpito ja logistiikka. Jäsenvaltioiden hallinnoiman rescEU-kapasiteetin tulee olla käytettävissä mekanismin kautta toteutettavissa avustusoperaatioissa. Päätökset käyttöönotosta tehdään komission ja asianomaisten jäsenmaiden tiiviissä yhteistyössä. Komission osarahoitus on nykyisin vähintään 80 prosenttia ja enintään 90 prosenttia kustannuksista. Valmiudet, joilla vastataan matalan todennäköisyyden, mutta suuren vaikutuksen riskeihin, korvataan täysimääräisesti unionin budjetista.

Komission 2.6.2020 antamassa ehdotuksessa pelastuspalvelumekanismin muuttamisesta on kyse uudesta täydentävästä lisätasosta eurooppalaiseen varautumiseen. Komissiolle annettaisiin oikeus hankkia ja hallinnoida rescEU-valmiuksia sekä tarjota kuljetus- ja logistiikkajärjestelyjä avun toimittamiseen. Taustalla on erityisesti COVID-19-pandemian myötä esiin noussut tarve tehostaa Euroopan unionin valmiutta vastata vakaviin, laaja-alaisiin suuronnettomuus- ja kriisitilanteisiin, erityisesti tilanteissa, jotka koskevat samanaikaisesti lähes kaikkia jäsenmaita. Komission ehdotuksella ei muuteta olemassa olevia pelastuspalvelujärjestelyjä. Valiokunta on antanut asiasta aikaisemmin lausunnot HaVL 14/2020 vp ja HaVL 9/2020 vp.

Saadun selvityksen mukaan neuvosto on alkusyksystä saavuttanut osittaisen yleisnäkemyksen ehdotuksen rahoitukseen liittyvistä osista. Yleisnäkemys on perustunut heinäkuun Eurooppaneuvoston EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen liittyviin päätelmiin, joissa pelastuspalvelumekanismin (sis. rescEU) osalta on sovittu kokonaisrahoitukseksi 3 006 miljoonaa euroa, josta 1 106 miljoonaa euroa sisältyy monivuotiseen rahoituskehykseen ja 1 900 miljoonaa euroa katetaan elpymisvälineestä. Neuvoston tavoitteena on saada neuvottelut ehdotuksesta kokonaisuudessaan päätökseen vielä Saksan puheenjohtajakaudella.

Neuvotteluissa syksyn aikana on selvitetty rescEU-valmiuksen rahoitusta, komission laajempaa roolia valmiuksien hankinnassa, varastoinnissa tai kuljetusjärjestelyissä, rescEU-valmiuksien sijoittamista tai käyttämistä EU:n ulkopuolella sekä ennaltaehkäisy- ja varautumissuunnittelun vahvistamista. Selvityksen mukaan neuvottelut ovat pääosin edenneet Suomen näkemyksiä vastaavaan suuntaan. Esimerkiksi komission toimivaltaa on rajattu koskemaan kuljetuksia ja logistiikkaa sekä tiettyjä perusteltuja hätätilanteita. Myös resc-EU-kapasiteettien sijoittamisesta kolmansiin maihin ollaan viimeisimpien tietojen mukaan luopumassa. Komission ehdottamia muutoksia kapasiteettien käyttämisestä EU:n ulkopuolella ei ole neuvotteluissa hyväksytty, vaan nykyinen sääntely on todettu tältä osin riittäväksi. Valiokunta suhtautuu sen sijaan kriittisesti komission ehdotukseen rescEU-valmiuksien rahoittamiseen täysimääräisesti EU:n budjetista.

Komission ehdotus rescEU-valmiuksien täysimääräisestä EU-rahoituksesta ilman jäsenmaiden osarahoitusta ei ole Suomen neuvottelutavoitteiden mukainen. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, myös hyvän varainhoidon kannalta, että valmiuksien rahoituksen pääsääntönä säilyisi komission osarahoitus (tällä hetkellä komissio 80—90 %, jäsenvaltio 10—20 %). Valiokunta katsoo, että se, että jäsenvaltiot osittain rahoittavat valmiuksien hankintaa omista varoistaan, tukee varmemmin näiden sitoutumista valmiuksien ylläpitoon ja hoitoon sekä edistää periaatetta jäsenvaltioiden oman varautumisen ensisijaisuudesta.

Komission ehdotus rescEU:n 100 prosentin rahoituksesta tarkoittaa sitä, että myös osallistujavaltiot (Islanti, Norja, Serbia, Montenegro, Pohjois-Makedonia ja Turkki) voisivat saada valmiuk-

sien hankkimiseen täysimääräistä EU-rahoitusta. Valmiuksien kehittämistä myös näissä mainituissa osallistujamaissa voidaan sinänsä pitää EU:nkin kriisinkestävyyden näkökulmasta kannatettavana. Saadun selvityksen mukaan ainoastaan Norja on näistä maista ollut tähän mennessä aktiivisesti rescEU-valmiuksien kehittämisessä mukana.

Valiokunta pitää tärkeänä, että varautumista vakaviin, laaja-alaisiin suuronnettomuus- ja kriisitilanteisiin tehostetaan. Valiokunta katsoo, että Suomen ja EU:n valmiuksien kehittämisen ja kriisinkestävyyden näkökulmasta sekä neuvottelutilanne huomioiden voidaan viime kädessä hyväksyä komission ehdotus rescEU-valmiuksien täysimääräisen rahoituksen laajentamisesta koskemaan kaikkia rescEU-kapasiteetteja. Valiokunta toteaa, että myös Suomi voisi tulevaisuudessa hyödyntää 100 prosentin rahoitusta valmiuksien hankinnassa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 26.11.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne