Valiokunnan lausunto HaVL 9/2020 vp– E 70/2020 vp

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös unionin pelastuspalvelumekanismista annetun päätöksen N:o 1313/2013/EU muuttamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös unionin pelastuspalvelumekanismista annetun päätöksen N:o 1313/2013/EU muuttamisesta (E 70/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Wivi-Ann Wagello-Sjölund, sisäministeriö
- EU-erityisasiantuntija Päivi Pietarinen, valtioneuvoston kanslia
- neuvotteleva virkamies Anna-Lotta Hyvärinen, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Sari Vuorinen, sosiaali- ja terveysministeriö

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Unionin pelastuspalvelumekanismi 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.

Komission uuden ehdotuksen taustalla on erityisesti COVID-19-pandemian myötä esiin noussut tarve tehostaa Euroopan unionin valmiutta vastata vakaviin, laaja-alaisiin suuronnettomuus- ja kriisitilanteisiin. Pelastuspalvelumekanismi perustuu jäsenvaltioiden resursseille ja komission mukaan eurooppalainen solidaarisuus ei nykyisellään toteudu riittävästi tilanteessa, jossa jäsenvaltioita kohtaa kriisitilanne samanaikaisesti. Erityisesti koronakriisin alkuvaiheessa jäsenvaltiot eivät kyenneet vastaamaan Italian ja Espanjan esittämiin avunpyyntöihin. Komissio katsoo, että pelastuspalvelumekanismilta vaaditaan enemmän joustavuutta ja riippumattomuutta toimia unionin tasolla, silloin kuin jäsenvaltiot ovat kykenemättömiä toimimaan ylivoimaisessa tilanteessa.

Komissio antoi vuonna 2017 ehdotuksen pelastuspalvelumekanismipäätöksen muuttamiseksi ja muutettu päätös on tullut voimaan 21.3.2019 sisältäen kaksitasoisen avustusvalmiuksien poolin: jäsenvaltioiden vapaaehtoisesti unionin käyttöön antamien avustusvalmiuksien pooli (European Civil Protection Pool) sekä uutena elementtinä EU-tason "rescEU" -valmiudet, joita jäsenvaltiot hankkivat ja isännöivät.

Komissio antoi lisäksi 7.3.2019 ehdotuksen unionin pelastuspalvelumekanismista annetun päätöksen muuttamisesta koskien seuraavaa EU:n monivuotista rahoituskehyskautta (2021—2027). Neuvoston osittainen yleisnäkemys hyväksyttiin 19.11.2019, mutta neuvottelut komission ja parlamentin kanssa eivät ole ehtineet edetä. Komission uudessa 2.6. annetussa ehdotuksessa todetaan, että siinä on huomioitava edistys, jota Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat saaneet aikaan käsitellessään komission ehdotusta COM(2019) 125 final ja neuvotellessaan siitä.

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

Päätösehdotuksessa esitetään, että vastaisuudessa jäsenvaltioiden lisäksi myös komissio voisi hankkia rescEU-valmiuksia. 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.

EU:n hätäavun koordinointikeskuksen ERCC:n roolia ja operatiivista koordinointi- ja seurantatehtävää esitetään tehostettavaksi.

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

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 9/2020 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

Vuoden 2014 alusta voimaan tulleella päätöksellä perustetun unionin pelastuspalvelumekanismin (Union Civil Protection Mechanism) tarkoituksena on ollut parantaa jäsenvaltioiden yhteistyötä sekä helpottaa koordinointia pelastuspalvelun alalla luonnon ja ihmisen aiheuttamien katastrofien ennaltaehkäisyssä, varautumisessa ja pelastustoiminnassa. Kysymys on siitä, kuinka voidaan pyytää tai antaa apua. Pelastuspalvelumekanismin toiminta perustuu eurooppalaisen hätäavun koordinointikeskukseen (ERCC, Emergency Response Coordination Centre) ja eurooppalaisiin hätäapuvalmiuksiin, jotka sisältävät muun muassa pelastusmuodostelmia ja asiantuntijoita. Järjestelmä perustuu mekanismiin osallistuvien jäsenmaiden kansallisiin valmiuksiin, joiden käyttöönotto kuuluu viime kädessä jäsenvaltion kansalliseen toimivaltaan (HaVL 2/2018 vp).

Pelastuspalvelumekanismia on sittemmin muutettu 21.3.2019 voimaan tulleella päätöksellä kaksitasoisesta avustusvalmiuksien poolista: jäsenvaltioiden vapaaehtoisesti unionin käyttöön antamien avustusvalmiuksien pooli (European Civil Protection Pool) sekä uutena elementtinä EU-tason rescEU-valmiudet, joita jäsenvaltiot hankkivat, hallinnoivat ja isännöivät. RescEU-valmiuksissa on saadun selvityksen mukaan kysymys valmiuksista kansainväliseen avunantoon ylitsepääsemättömissä tilanteissa, joissa olemassa olevat kansalliset kapasiteetit ja Euroopan pelastuspalvelureserviin (ECPP-pooli) sidotut valmiudet eivät ole riittäviä varmistamaan tehokasta avunantoa erilaisissa jäsenmaita kohtaavissa onnettomuus- ja kriisitilanteissa. RescEU-valmiuksissa painopiste on kolmella aihealueella: metsäpalojen lentosammutus, lääkinnälliset valmiudet ja CBRN-valmiudet (chemical, biologigal, radiological, nuclear). Koronapandemian vallitessa lääkinnälliset valmiudet ovat nousseet erityisesti esiin. RescEU-valmiudet rahoittaa unioni pääosin (80—90 prosenttia).

Valiokunnan käsiteltävänä on osana EU:n elpymissuunnitelmaa komission 2.6.2020 antama ehdotus pelastuspalvelumekanismin muuttamisesta. Komission uuden ehdotuksen taustalla on erityisesti COVID-19-pandemian myötä esiin noussut tarve tehostaa unionin valmiutta vastata vakaviin, laaja-alaisiin suuronnettomuus- ja kriisitilanteisiin. Pelastuspalvelumekanismi perustuu jäsenvaltioiden resursseille, ja komission mukaan eurooppalainen solidaarisuus ei toteudu nykyisellään tilanteissa, joissa jäsenvaltioita kohtaa kriisitilanne samanaikaisesti. Erityisesti koronakriisin alkuvaiheessa jäsenvaltiot eivät ole kyenneet vastaamaan eräiden jäsenmaiden esittämiin avunpyyntöihin. Komissio katsoo, että pelastuspalvelumekanismilta vaaditaan enemmän joustavuutta ja riippumattomuutta, jotta se voi toimia unionin tasolla, silloin kun jäsenvaltiot ovat kyvyttömiä toimimaan ylivoimaisessa tilanteessa.

Päätösehdotuksessa ehdotetaan, että vastaisuudessa jäsenvaltioiden lisäksi myös komissio voisi hankkia rescEU-valmiuksia. 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 mukaan näyttäisi siltä, että rescEU-palvelut rahoitettaisiin täysimääräisesti EU:n budjetista. Valiokunta katsoo, että asiaan on tarpeen kuitenkin saada neuvotteluissa komissiolta lisäselvitystä.

Valiokunta tukee tavoitetta parantaa ja tehostaa Euroopan unionin valmiutta vastata vakaviin, laaja-alaisiin suuronnettomuus- ja kriisitilanteisiin. Sektorienvälisyyteen ja yhteiskunnan kriisi-

kestävyyden vahvistamiseen pohjautuvan lähestymistavan vahvistaminen eurooppalaisella tasolla edistää myös Suomen kansallista valmiutta. Komission päätösehdotuksen käsittely on kuitenkin alkuvaiheessa, ja siinä on ilmennyt käynnistyneessä työryhmäkäsittelyssä paljon selvitettäviä kysymyksiä. Epäselvää on muun muassa, mikä on päätösesityksen tarkempi sisältö, mitä se merkitsee käytännössä ja mitä lisäarvoa siitä on. Käsittelyn tässä vaiheessa on noussut esiin myös kysymys rescEU-kapasiteettien sijoittamisesta EU:n ulkopuolelle. Valiokunnalla ei ole vielä asiassa tähän mennessä saadun selvityksen perusteella edellytyksiä ottaa tarkemmin kantaa komission ehdotukseen. 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.

Valiokunta pitää perusteltuna, että asiassa on aikataulusyistä annettu eduskunnalle E-kirje, josta ilmenee, että ensi tilassa annetaan varsinainen valtioneuvoston U-kirjelmä perustuslain mukaisesti. Valiokunta pyytää kiinnittämään U-kirjelmässä enemmän huomiota etenkin asiakirjan selkeyteen ja sisältöön siten, että muun muassa komission päätösehdotuksesta saadaan parempi selvyys tarpeellisine taustatietoineen ja riippuvuussuhteineen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 25.6.2020

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 Huttunen kesk
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowicz kok
varajäsen Jenni Pitko vihr
varajäsen Mari Rantanen ps

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2020 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto